الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزارة المنتدبة لدى الجامعات

جامعة الجزائر

معهد العلوم القانونية والادارية

فرع الادارة والمالية

السنة الدراسية 1989 ـ 1990

موضوع البحث

عملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر

الباحث الطالب : الاسم / احمد

اللقب / طراد

لنيل شهادة الماجستير (دكتوراه من الدرجة الثالثة)

الاستاذ المشرف

الدرجة العلمية : الدكتوراه .

الاسم / عمار

اللقب / عوابدي

* بسم الله الرحمان الرحيم *

الاهداء

بادئي ذي بدء ، لي الشرف ان اقدم اول انتاج علمي الى اساتذتي الافاضل في كل مكان وعلى اختلاف مستوياتهم ، واخص بالذكر هنا استاذي المحترم الدكتور عمار عوابدي، كما اهديه ايضا الى ابناء جيل نوفمبر الذين لولاهم ما تمكنت من الدراسة خاصة الى المناضل الكبير الراحل الرئيس هواري بومدين، والى كافة القوى التحررية في العالم وعلى سبيل المثال لا الحصر الشعب العربي الفلسطيني، متمنيا له الاستقلال في اسرع وقت ممكن دون ان انسى اسرتي في كل مكان وعلى اختلاف درجات القرابة وهنا على وجه الخصوص اذكر السيدة الزوجة المحترمة كتاب عقيلة والابنين صبيحه ومحمد سلطان طراد متمنيا لهذين الاخيرين التوفيق وان يكونا خير خلف لاحسن سلف .

والله ولي التوفيق

خطـــة البحـــث

* الموضوع : عملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر .

ا ـ المقـــدمـــة :

1 ـ تحديـد طبيعـة الموضوع.
2 ـ أهمية الموضوع.
أ) الاهميـة العلميـة .
ب)الاهمية العملية .
3 ـ المناهج المتبعة لاعداد هذا الموضوع.
أ) المنهج الوصفي التاريخي.
ب)المنهج التحليلي الاستقرائي.
4 ـ اشكاليات او فرضيات البحث.
أ) الاصلاح الاداري.
ب) الثورة الادارية .
5 ـ بواعث اختيار هذا الموضوع:
أ) الباعث العلمي.
ب)عملية التخطيط الاداري لم تتناول من قبل الدارسين والباحثين بشكل تفصيلي.
ج) اختيار الموضوع راجع الى طبيعـة الادارة الجزائرية .
6 ـ الصعوبات التي اعترضتني اثناء قيامـي بهذا الموضوع.
أ) عدم وجود مراجع متخصصة .
ب) السرية التامة على الوثائق.
ج) التغيير المستمر للادارة .
د) طبيعة النظام الاداري في الجزائر.
هـ) المساعدات التي قدمت لانجاز هذا البحث.

الفصل الاول :
ـ مدخل تحليلي للتخطيط بوجه عام .

المبحث الاول : انواع التخطيط في السياق التاريخي والتحليلي للنظم .
ـ المطلب الاول : العوامل التي ساهمت في نشأة وتطور التخطيط.
ـ المطلب الثاني: بعض المصطلحات الفنية التياستعملها الفقه الاقتصاديوالاداري فـي مجال التخطيط.

المبحث الثاني : مفهوم التخطيط.
ـ المطلب الاول : مفهوم التخطيط في النظام الاشتراكي.
ـ المطلب الثاني: مفهوم التخطيط في النظام الراسمالي.

المبحث الثالث : اركان التخطيط.
ـ المطلب الاول : الركن المادي للتخطيط.
ـ المطلب الثاني: الركن البشري للتخطيط.

./.

./.

./.

- المطلب الثالث : [illegible] على المستوى الوطني
- المطلب الرابــع : اهم شروط عملية التخطيط الاداري.

المبحث الثالث : عملية التخطيط الاداري على مستوى الولايات في [illegible] المختلفة .

- المطلب الاول : مرحلة اعداد عملية التخطيط الاداري على مستوى الولايات .
- المطلب الثاني: المقومات الفنية لاعداد عملية التخطيط الاداري على مستــــــوى الولايات .
  - أ) التكوين المستمر للاطارات ذات الكفاءة .
  - ب) نظام المعلومات.
- المطلب الثالث : هيئات التخطيط على مستوى الولايات .
  1 - المجلس الشعبي الولائي.
  2 - مديرية التخطيط .
  3 - الهيئة التنفيذية .
  4 - الشروط الواجب توفرها في الموظفين القائمين بالتخطيط.
- المطلب الرابع : عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثانية .

المبحث الرابع : اهم مبادىء عملية التخطيط الاداري وفقا للتجربة الجزائرية في مرحلتها الثانية (التنفيذ).

1 - تحديد الهدف.
2 - الكشف عن القدرة والامكانيات المتاحة للدولة .
3 - المدة الخاضعة لعدة اعتبارات.
4 - تحديد وتوضيح المسوءوليات.
5 - توضيح الفكــر الاداري.

- المطلب الاول : تحديد الهدف والكشف عن القدرة والامكانيات المتاحة للدولة .
- المطلب الثاني:(تحديد المدة وفقا لقاعدة زمنية مألوفة في التخطيط وتوضيــــح المسوءولية المرتبطة باعتبارات عـــدة .)
- المطلب الثالث : الانعكاسات الناجمة عن عملية تنفيذ الخطة في التجربة الجزائرية .
- المطلب الرابــع : عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثالثة اي المتبعــة .
  1 - الرقابة الادارية .
  2 - الرقابة القانونية .
  3 - الرقابة السياسية .

مبحث خاص : النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري في ظل التجربة الجزائرية .

- المطلب الاول : السياسة العامة الادارية .
- المطلب الثاني: القواعد والضوابط القانونية لعملية التخطيط الاداري.
- المطلب الثالث: مصادر عملية التخطيط الاداري.

الخاتمـــــة :

خلاصة القول والنتائج المترتبة عن هذه الدراسة بالاضافة الى الاقتراحات الجديدة .

./.

ملحق خاص بعملية التخطيط الاداري وفقا للاصلاحات الجاري بها العمل حاليا في الجزائر .

1 - العوامل التي بلورت الاصلاحات الجديدة .
2 - التصورات المستقبلية وفقا للاصلاحات الجديدة .
3 - العقبات المتوقعة لعملية التخطيط وفقا للاصلاحات الجديدة .
4 - الاقتراحات الضامنة نجاح الاصلاحات الجديدة .
5 - جملة الملاحظات.

عملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر

المقدمـــة :

1- ... أهمية الموضوع :

ان الدول المعاصرة تتميز بتدخلات في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهذا قصد اشباع الحاجات العامة للافراد على اختلاف مستوياتهم، وهذا لا يمكن ان يتأتى الا بوجود ادارة قوية وفعالة وديناميكية حيث تستجيب لرغبات رعاياها وتحقق آمال شعوبها، ويمكن القول بأن الدولة المعاصرة هي دولة المرافق العامة، وبغض النظر عن طبيعة اي نظام سياسي كان، والجدير بالذكر ان الانسان المعاصر لا يستطيع ان يعيش لحظة واحدة دون اللجوء الى الادارة قصد الحصول على حاجياته المتباينة واللانهائية، كما اشير الى ان النظم الادارية قد عرفت مراحل متطورة ولكل مرحلة تميزت بطابع معين من العلم والمعرفة، ويمكن استخلاص اهم المراحل التاريخية التي مرت بها المجتمعات المعاصرة فيما يلي :

أ) المجتمع الاداري البسيط :

هذه المرحلة كانت السائدة في ظل المجتمعات البدائية البسيطة حيث كانت الادارة تتميز بالتبسيط في الاجراءات والقوانين، وهذه الاجراءات تكاد تكون جميعها اجراءات شكلية، ومهام الادارة كانت محدودة حيث تقتصر على الدفاع والامن والقضاء، وهذا ما اطلق على تسميتها بالدولة الحارسة.

ب) عهد الادارة المبنية على العلم والمعرفة :

ان الباحث عندما يتناول هذه المرحلة يجد عدة امور منها ابتداء تدخل الدولة والتوسع في انشطتها المختلفة خاصة بعد ظهور الصناعات المتطورة واكتشاف الات علمية تساعد على اشباع الحاجات في اسرع وقت ممكن وبأقل تكلفة ومجهود، حيث تميزت هذه المرحلة بمرحلة الادارة العلمية وابتعدت تدريجيا عن الاسلوب الوضعي.

جـ) الادارة المعاصرة :

تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل تاريخ النظم الادارية بحيث اهتمت الدولة على اختلاف مستوياتها المهنية والمسيطرة على شؤون الشعوب والامم مما ادى الى بروز انظمة ادارية متباينة ومتفاوتة الدرجات، وهي نتيجة ظهور عدة تنظيمات سياسية، كالاشتراكية والراسمالية الى جانب هذا ظهور

نماذج اخرى من التنظيمات الاجتماعية، الا وهي الدول المتخلفة واستقر الواقع العلمي على نموذجين اساسيين وهما نظام الادارة المفتوحة ونظام الادارة المغلقة حيث يرجع الاول الى المدرسة الانقلوسكسونية بينما الثاني الى المدرسة اللاتينية، ولتطبيق هذين النظامين لا بد من التفكير في بعض الطرق التي يجب سلوكها ونخص بالذكر هنا طريقتين وهما اسلوب الثورة الادارية واسلوب الاصلاح الاداري.

والجزائر باعتبارها دولة فتية العهد وعرفت اشكال متباينة من التنظيمات الادارية التي تبلورت في النهاية في شكل امراض ادارية او ما اصطلح على تسميتها بالبيروقراطية الادارية بمفهومها السلبي، بالاضافة الى كون الادارة مظهر من مظاهر السيادة الوطنية ، حيث الجزائر بعد الاستقلال وجدت نفسها أمام عدة اعتبارات، ونخص بالذكر الفراغ القانوني والاداري والثقافي بالاضافة الى العادات والتقاليد الادارية، التي تتنافى والسيادة الوطنية مما أدى في النهاية الى العمل بشكل منتظم والبحث على انجع وافضل وسيلة لاحداث ادارة جزائرية فعالة وقوية مستمدة من اصول ومقومات الشعب الجزائري، ولبلوغ هذه الاهداف، لا بد من تطبيق بعض الطرق المشار اليها اعلاه، الا وهما :

- الثورة الادارية .
- والاصلاح الاداري فيما بعد.

كما عرفت الجزائر النظام الاداري المغلق وهي تعمل حاليا على تطبيق اسلوب النظام الاداري المفتوح.

ولمعرفة الطرق العلمية لتجسيد نظاما اداريا منسجما ومتكاملا من مبادىء وفلسفة المجتمع الجزائري، لا بد من الاشارة الى المراحل التاريخية التي مرت بها الادارة الجزائرية (في قوانينها وتنظيماتها) منذ الاستقلال الى يومنا هذا، وهذا عن طريق دراسة وتحليل للادارة الجزائرية في قوانينها وتنظيماتها المختلفة بدءا بالتسيير الذاتي وانتهاءا عند التسيير الاشتراكي للموءسسات بالاضافة للاشارة الى الاصلاحات الجديدة الشاملة، وقبل الولوج في التفاصيل تجدر الملاحظة الى ان التخطيط في جملته وعموميته يعتبر طريقة نموذجية لبلوغ الاهداف المتوخات والمرجوة والشمولية كما يشترط ايضا ان يكون التخطيط ممكن التنفيذ مستمدا من القدرات والامكانيات المادية والبشرية والفكرية.

والادارة باعتبارها المحرك الاساسي للتنمية الشاملة تتميز بالمرونة والفعالية وتحتاج الى خبرات فنية تقدم خدمات للمجتمع، وتحافظ

./.

عمل السياسة الوطنية ... أهداف الامة، تحتاج الى امكانيات ... وتطلب ... على المخلفات الاستعمارية، حيث كانت الادارة الجزائرية قد عرفت ابان الاحتلال الفرنسي نماذج تنظيمية تتنافى والسيادة الوطنية من جهة ومصالح المواطنين من جهة أخرى.

ومن خلال دراستنا للموضوع سنكشف النقاب عن النهج الحقيقي للادارة الجزائرية عن طريق دراسة عملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر، الا انه قبل التطرق والتحليل، لا بد من دراسة ولو بايجاز للتخطيط عبر مراحله والمفاهيم الاساسية له بالاضافة الى انواع التخطيط واشكاله المبينة حسب الدراسات الفقهية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها على اختلاف مستويات التنظيم الاداري لعملية التخطيط في شتى المجالات والمرافق العمومية باختلاف انواعها والتنظيمات المحلية المتمثلة في كل من الولايات والبلديات، او ما اصطلح على تسميتها بالهيئات المحلية، واذا كان هذا هو طبيعة الموضوع بشكل عام فما اهمية هذا الاخير.

2 - أهمية الموضوع :

ان التطور العلمي الذي سيطر على حقول المعرفة باختلاف انواعها بما فيها العلوم الانسانية بوجه عام والادارية بشكل خاص مما ادى في النهاية الى ابراز الاهمية التي يكتسيها موضوعنا هذا في المجالين العلمي والعملي.

أ) الاهمية العلمية :

ان الدراسة التحليلية والموضوعية لعملية التخطيط الاداري تكتسي اهمية علمية بحيث تتميز بالتغير المستمر حسب طبيعة المجتمعات واهدافها وتأثيرها بالتكنولوجيا التي اعطت مكانة هامة للعلوم الادارية بوجه عام غير ان رجال القانون الاداري لم يتفطنوا ويدرسوا العملية دراسة موضوعية، حيث تناول الفكر الاقتصادي بنوع من التحليل، اما فقهاء العلوم الادارية فهم يدرسون التخطيط الاداري بدراسة مركزة حول صلاحيات صاحب القرار، ومن يملك السلطة، وهنا تكمن الاهمية العلمية للموضوع سواء من حيث الشكل اي الاجراءات والخطوات المتبعة او من حيث الموضوع وهذا بالنظر الى طبيعة النشاط الاداري على مختلف المستويات والاجهزة المكلفة بالتسيير والتخطيط والتنظيم ولبعث ديناميكية فعالة وحركية لتكوين ادارة قوية مرنة تستجيب لمتطلبات العصر وتحارب شتى مظاهر البيروقراطية السلبية التي ورثتها الدول المتخلفة عن الاستعمار الذي جرد هذه الدول من كل مقوماتها الاساسية وبالاخص تلك المتعلقة بالسيادة الوطنية وعلى

هـذا الاسـاس يتميـز هـذا الموضـوع بالواقعيـة والعلميـة ، وهنـا تكمن أهميـة الموضـوع علميـا .

ب) الاهميـة العلمية لعمليـة التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر :

اذا كـان العلـم منطلقـا لمـا تـرعيـده التجـربـة وتثبتـه المشـاهدة وتقـره المنـاهـج المطبقـة ، فـان للعمـل دور طـلائعـي وهـام فـي اختبـار المعلـومـات العلميـة وتأكيـدهـا وجعلهـا قـابلـة للتطبيـق العملـي، حيث تجسـد تلـك النظريـات وتخرجهـا مـن التخميـن والتجريـد والعمـوم الـى التخصيص والتحديد والواقعيـة والخـروج عـن الاطـار الفلسفـي الروحـي وجعـل العلـوم ممكنـة لبلـوغ الاهـداف المـرجـوة خاصـة الجمـع بيـن الخبـرات المكتسبـة مـن التطبيـق العملـي والنظـري ممـا وان التمعـن فـي عمليـة التخطيـط الاداري علـى المعيـار العملـي يستخلـص ما يلـي :

1 ـ معلومات مجسـدة ومحـددة وواضـحـة .
2 ـ اصلاح مـا يمكـن اصلاحـه والوقوف عنـد الصـواب .
3 ـ التأثيـر المتبـادل بيـن النظـري والتطبيقـي.
4 ـ تفتح الادارة على المحيط الخـارجـي واستقطـاب منه ما تحتاجه مـن الامكانيات اللازمـة لتطـور الادارة فـي مناهجهـا واساليبهـا وقوانينهـا وعلى اختـلاف مستوياتهـا .

وخـلاصـة القـول، لا يمكـن تصـور وجـود استقـلاليـة بيـن المعـارف النظرية الفنيـة والتجـارب وامتـلاك الخبـرات، تلـك هـي بشكـل عـام أهميـة البحـث على الصعيـديـن العلمـي والعملـي.

3 ـ المناهـج المتبعـة لاعـداد هـذا الموضوع :

نظـرا لكـون للموضـوع ازدواجيـة تتمثـل فـي التخطيـط مـن جهـة والادارة مـن جهـة ثانيـة ممـا ادى بـي الـى اتبـاع المناهـج التـاليـة :

1 ـ المنهـج الوصفـي التاريخـي.
2 ـ المنهـج التحليلـي الاستقرائـي.

وانني اتبعـت هذيـن المنهجيـن بحيـث استعملـت الاول للوقـوف عند نشـأة وتطـور عمليـة التخطيـط وهـذا عنـد الضرورة حيـث يحتـوي هـذا المنهـج علـى استخـلاص المعلـومـات وتقديمهـا كمـا قيلـت او كتبـت مـع احـداث تغييـر فـي طـرق الصيـاغـة وتوظيـف المعلـومـات وهـذا قوامـه المعيـار الشخصـي بالنسبـة للباحـث اما المنهـج الثانـي الـذي لا يكتفـي بنقـل المعلـومات بـل يـذهـب الـى تحليلهـا وتطبيقهـا وترتيبهـا واقرارهـا ومعرفـة التنبـوءات المستقبليـة والتفسيرات المختلفـة للمعلومـات وشرحهـا وتبيانهـا وتقديـر مـدى صلاحيتهـا واخضاعهـا للمعيار الموضوعـي

./.

التجريدي والوقوف عند امكانية تطبيقها، ودون الاكتفاء بالمعيار الكمي [illegible] المتبعة لاعداد [illegible] الموضوع .

4 - اشكاليات او فرضيات البحث :

ان الاساليب المتبعة في العالم من اجل احداث ادارة قوية وفعالة تأخذ شكلين :

أ) الاصلاح الاداري :

حيث يرتكز هذا الاسلوب على السير قدما نحو الافضل مع استعمال التخطيط الجزئي خاصة في مجال التكوين وابقاء النظام المعمول به ساري المفعول، ويتم استيعاب الجديد بشكل تدريجي، وهذا ما تؤكده التجربة اللاتينية وبالاخص مدرسة القانون التجاري.

ب) الثورة الادارية :

التي ترتكز اساسا على التغيير الشامل والغاء النظام المعمول به مع الاعتماد على العنصر الكمي وربط الادارة بمجالات اخرى، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، هذه الاساليب تمتاز بالشمولية، الا انها يصعب التحكم فيها والوصول الى النتائج العلمية المرجوة، والجزائر تأثرت كبقية الدول في العالم الثالث بهذين الاسلوبين، حيث بادرت من اول وهلة بطرح استراتيجية للتخلص من الادارة الاستعمارية معتمدة على امكانياتها الذاتية، وكونت ادارة خاصة بعد الاستقلال، حيث طبقت اسلوب الثورة الادارية، ولكن مع ابقاء بعض الذهنيات القانونية التي كانت سائدة اثناء الاحتلال الفرنسي.

ومن خلال دراستنا لعملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر تبين لنا أن الادارة الجزائرية قد اعتمدت على التخطيط الغير العلمي والواقعي والطموح وحتى التخطيط لم يتناول موضوع الادارة لانه بالشمولية والعمومية، والمؤسسات المكلفة بالتكوين الاداري لم تستند الى مخطط وطني بل تكونت في اطار فوضوي الى حد ما، والتخطيط بشكل عام غير مؤسس وموضوع حسب متطلبات المجتمع الجزائري في المجال الاداري، وقد ظهر في النهاية اشكال وانماط ادارية بيروقراطية كلاسيكية موروثة عن العهد الفرنسي، حيث المواطن عندما يتوجه الى الادارة لا يطمئن اليها وغير موثوق بها لان الرشوة والمحسوبية والمعرفة هي في ذهنية الادارة الجزائرية، بالاضافة الى العدد الهائل المتخرج سنويا من ذوي الاختصاصات والكفاءات توجد في الشارع، وهذا نتيجة غياب ادارة علمية هادفة وقوية تتسم بالديناميكية والحركية قصد اشباع الحاجات العامة للافراد

./.

ثم لمجتمعاتهـا ، وهـذا بغض النظر عن النظم الادارية المطبقـة في المجتمعات المتقدمـة ، ويبدو ان هنـاك اصلاحـات جديـدة حول مفهوم الادارة الـذي يتجه نحـو نظـام الادارة المفتوح بسلبياتـه وايجابياتـه ، وهـذا فـي نظرنـا لا يحقق الغرض الاساسـي للادارة اذا لـم يعتمـد على تخطيط اداري محـدد ومفصل مبنـي علـى الواقـع الجزائري مستوعب كـل تطورات وتغييـرات التـي تحـدثها التكنولوجيـة ، خاصـة فـي نظـام الاعـلام الالـي والاعتمـاد علـى التكويـن النوعـي، والجديـد مـع وجـود اطارات وعمـال اداريين يتوفـرون على اختصاصات دقيقـة فـي مجـال العلـوم الاداريـة ، تلك هـي اهـم فرضيـات البحـث .

5 ـ بواعـث اختيـار هـذاالموضـوع :

نظـرا لكون منـذ الدراسـة الجامعيـة مهتـم بالعلوم الاداريـة والقـانـون الاداري مما تكونـت لـديـا رغبـة للبحـث فـي هـذا الموضـوع :

1 ـ الباعـث الاول : باعث علمـي بالاساس حيث تكونت لـي قـاعـدة ادارية في تكويني،

2 ـ كون عمليـة التخطيـط الاداري لـم تتنـاول من قبـل الدارسيـن والمهتمين بشكل تفصيلـي، وهـذا لاثراء العلوم الاداريـة ، حيـث جـل الـدارسين للعلـوم الاداريـة والقـانـون الاداري تنصـب اهتماماتهـم حـول المديرأي العنصر البشري تـاركيـن التنظيـم والهيـاكـل والاصـول الاداريـة فـي تكـوين ادارة قـويـة.

3 ـ اختيـار الموضـوع علـى اسـاس كـون الادارة الجـزائرية تكونـت وعرفـت غمـوض وظـروف غير علميـة بشكـل عـام ، وهـذا الموضـوع سيسـاهـم علـى تقديـم بعـض الحلـول للمشـاكـل الاداريـة المطروحـة مـع العلـم بأننـي مـدرك تمـام الادراك الصعوبـات التـي يمكـن ان تعترضنـي اثنـاء اعـدادي لـه .

6 ـ الصعوبـات التـي اعترضتنـي اثنـاء قيامـي بهـذا الموضوع :

تتلخـص هـذه الصعوبـات فيمـا يلـي : ـ

1 ـ عـدم وجـود مراجـع متخصصـة سـواء فـي المجـال النظـري او التطبيقي لعملية التخطيـط الاداري.

2 ـ السريـة التامـة التـي تفـرض مـن قبـل الاداريـيـن علـى الوثائـق والمعلومات فـي مجـال الادارة الجزائريـة ، حيـث يتعـذر علـى الدارس او الباحث الحصول عليهـا .

3 ـ التغييـر المستمـر للادارة بشكـل عـام والادارة الجـزائريـة بشكـل خـاص حيـث لا يوجـد استقـرار فـي العلـوم الاداريـة مـن اجـل تحليـل انظمتهـا ومعـرفـة دورهـا العلمـي وحقائقهـا الواقعيـة .

4 ـ كون الادارة الجـزائريـة تبحـث علـى نظـام يتمـاشـي وطبيعتهـا الاجتمـاعيـة والتنظيميـة ومقارنـة الانظمـة الاداريـة العالميـةفهي حديثـة العهـد وبالتـالـي تنـاول الادارة الجـزائريـة فـي نظـم العلـوم الاداريـة امـر ليس مـن السهـل دراستـه دراسـة اكاديميـة ، ومـع هـذا وجدنـا فـي هـذه الصعوبـات العلميـة لـذة فـي البحـث والتحليـل.

./.

7 ـ المساعدات التي قدمت لانجاز هذا العمل :

[illegible] المجتمع الجزائري الذين طلبت منهم المساعدة سواء اساتذة او طلبة او عاملين خارج حقل التعليم العالي، ونشير الى البعض منها التي نرى لا بد من ذكرها هنا .

في البداية اوجه تشكراتي الخالصة الى استاذي والمشرف على هذا الموضوع، الاستاذ والدكتور عمار عوابدي، الذي كان في خدمتي طيلة [illegible] بالاضافة [illegible] اساتذة والطلبة بمعهد العلوم القانونية والادارية بجامعة عنابة، حيث وجدت فيهم يد المساعدة دون قيد او شرط، كما اشكر ولاية عنابة وبالتحديد مصلحة التخطيط التي زودتني بالمعلومات [illegible] دون ان [illegible] الاداريين في بلدية عنابة. وبما انني [illegible] استطيع حصر كل المساعدات التي قدمت لي وبالتالي لا يمكنني الا ان اوجه لهم تشكراتي الخاصة الى كل من ساهم في الموضوع سواء من بعيد او قريب .

*

الفصــــل الاول

المدخل التحليلي للتخطيط بوجـه عـام

على امتداد العصور خاصة بعد تكوين الدولة وانتقالها الى الشعب بدأ التخطيط كاحدى الوسائل الهامة بأيدي الدولة للحصول على السيطرة والهيمنة في شتى المجالات، خاصة منها الحيوية والاساسية كالتعليم والمرافق الاجتماعية بمختلف الوانها واشكالها واهدافها، كل هذه المجالات لا يمكن للفرد بامكانياته البسيطة ان يحصل عليها، وعلى ضوء ما تقدم سنحاول تحديد العوامل الجوهرية التي ادت بالضروة الى بروز التخطيط.

اذا كان الفرد هو ايضا يخطط لنفسه حسب امكانياته المادية وقدراته على تحقيق اهدافه رغم ان نفقاته المحدودة، الا ان حاجاته كثيرة ومتنوعة حيث لا يمكن حصرها، ومع هذا فانه يوزع نفقاته حسب الخطة التي اعتمدها حتى لا يكون مطية للضياع والتحكم اكثر في موارده واشباع لحاجاته بكلفة اقل ومجهود قليل، حيث يتمكن من اشباعها بطريقة مثلى ودون مشقة في مجال التنظيم، خاصة ان العنصر الزمني يعتبر من احدى مميزات الخطة، وبالتالي فان كل هذه لا يمكن اشباعها الا بفضل التخطيط، باعتباره الوسيلة الناجعة للتحكم في زمام الامور .

والجدير بالذكر، ان التطور المتسم الذي شاهده ويشاهده المجتمع يفرض على الفرد نوعا من ضعف في امكانياته، حيث لا يمكن ان يعتمد على نفسه بدون ان يندمج في مجتمع منظم واعني بذلك الدولة التي ينتسب اليها او ينتمي اليها، وهذا حسب مركزه القانوني في الدولة .

اذا فان التخطيط لدى الفرد يتصف بالبساطة والمحدودية وهذا بمقارنته مع التخطيط في الدولة الذي يتميز بالتعقيدات ومتطلب لقدرات بالغة الاهمية، وهذا لكونها المسؤولة عن الفرد حيث تعتبر حاجاته (بالغة الاهمية) الاساسية من مهام الدولة، وعلى هذا الاساس فان المجتمعات البدائية قد عرفت ايضا مثل هذا النوع من التخطيط التخطيط البسيط، وبعبارة ادق التخطيط الشخصي، ويمكن ان يكون هذا النوع من التخطيط احدى النواة الاولى والجوهرية اي منطلقا للتخطيط بوجه عام . واذا ما القينا الضوء على الدولة التي تعتبر احدى التنظيمات الرسمية لاي مجتمع كان، حيث مرت مراحل عديدة وبالتالي عرفت تطورات مختلفة وفي شتى المجالات حيث بلغت القمة في سيطرتها وتحكمها في دواليب الحياة الاجتماعية، وامام هذا التطور الذي يصعب اوقفه عند نقطة ما وهذا لمعرفة مستوى معين من مستوياتها في مجال التطور ومدى

./.

هـذا يوكـد القـول [illegible] الراسمالي ملزمة [illegible] وهذا في [illegible] المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى السياسية [illegible] هذه الاهداف المنوطة بالدولة المعاصرة التي لا [illegible] هذه [illegible] الامور من جهة اخرى [illegible] الا عن طريق التخطيط، ونشير هنا الى ان اهم المراحل التاريخية التي مرت بها الدولة المعاصرة ادت بها الى [illegible] في اهدافها وانشطتها [illegible] ام الدولة خلال [illegible] تنحصر في الدفاع والذود عن الوطن خارجيا وداخليا [illegible] تحقيق العدالة القانونية وخلال هذه الفترة اطلق على الدولة اسم الدولة الحارسة [illegible] الايديولوجي ادى الى تعقد مهام الدولة وتغيير حتى نظم الحكم مما برز الى الوجود ثلاثة [illegible] (1) تندرج ضمنها الدول المعاصرة، حيث يعتبر اقدم نظام سياسي في الدولة هو النظام الراسمالي.

واذا كان النظام الراسمالي كتب له ان يهيمن ويسيطر على المجتمعات الا ان اسميته بدأت تتضاءل تدريجيا حتى في عقر دارها وهذا نتيجة الثورات المتتالية التي مرت بها المعمورة، مما ادى الى بروز النظام الاشتراكي وهو النوع الثاني من الانظمة السياسية، وهذا انطلاقا من الترتيب التاريخي للنظم السياسية المعاصرة، والصراع لا زال مستمر والثورات تزداد قوة وصلابة مما اكد للدول التي لا زالت ترزخ تحت نير الاستعمار انه لا يمكن بلوغ اهدافها الا عن طريق الاستمرارية في الثورة وهذا في شتى المجالات وسرعان ما تاكد بان الحصول على الاستقلال السياسي يكمن في فم البندقية، وعلى هذا الاساس فقط حصلت الكثير من الدول على استقلالها السياسي وما زالت تكافح من اجل بلوغ هدفها الاسمى الا وهو الاستقلال الاشمل والكامل، اي ان هذا النوع من الدول اصبح يصنف في اطار معين الا وهو الدول المتخلفة لا النامية كما يحلو للبعض تسميتها، لان النمو يعني التطور وفقا لشروط معينة كالاستقرار في المجال الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، وعلى اية حال فان طرح هذه الفكرة لها ما يبرزها لانها .... التخطيط حسب واقعها ومعطياتها وظروفها السياسية والتخطيط في حد ذاته يعتبر احدى الوسائل الضرورية والاساسية للتحكم

---

(1) الدكتور عمار بوحوش، تطور النظريات والانظمة السياسية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 1974، ص340، انظر كذلك المرسوم الخاص بالتقسيم الاداري الجزائري لسنة 1974.
- الدكتور السيد الهواري: الادارة اصول واسس علمية، مكتبة عين شمس، القاهرة 1376، ص57 وما بعدها، مصطفى زايد، ملاحظات حول اشكالية التخطيط او التغيير الاجتماعي في العالم الثالث، معهد علم الاجتماع، جامعة الجزائر، بدون تاريخ - ص 21 الى 23.
- الدكتور حمدي فؤاد: التنظيم والادارة الحديثة، الاصول العلمية والعملية الجزء الثاني، التخطيط في المراقبة الادارية، دار النهضة العربية للنشر والطبوعة بيروت - ص 81.
- شارل بيتلهام: التخطيط والتنمية، ترجمة الدكتور اسماعيل صبري عبد الله، مكتبة التنمية والتخطيط 441 سنة 1966 - ص 8.

./.

ـي الحياة بمعناها الواسع، خاصة التكنولوجيا التي تعتبر مشكلة العصر لا في استيرادها فحسب بل في التعامل معها واعتبارها احدى الاهداف الاساسية للتخطيط وتكييفها حتى تصبح ملائمة وتخدم الدول التي استوردتها، وهذا يتطلب قدرات هائلة للسيطرة على التكنولوجيا خاصة امتلاكها، وهذا ما يتطالب من الدول المتخلفة الدخول في المعركة العلمية ضمن اطار يوءهلها ويمكنها من الحصول على نتائج ايجابية اي ربح الثورة العلمية، وهذا لا يتأتى الا عن طريق التخطيط وهذا يوءدي بنا الى القول الى ما هي نوعية التكنولوجيا التي نريدها ينبغي على التخطيط ان يستوعب هذا الطرح لان الهدف الاساسي من حركة التكنولوجيا هو احداث السلام والامن في ربوع المعمورة ومساهمتها في النهضة العلمية وتحقيق الرفاهية الاجتماعية التي تعتبر من بين انشغالاتها اليوم، كل هذه الاعتبارات وغيرها لا يمكن الوصول اليها الا باعتمادها على التخطيط المنظم والمنسجم حسب قدراتها وامكانياتها المادية والبشرية والفكرية التي تعتبر المنطلقات الجوهرية للتخطيط، والملاحظ هنا هو، ينبغي على هذه الدول ان تقلل من طموحاتها الوهمية والخيالية في بعض الحالات حيث ان التخطيط العلمي ينبذ هذه الاهداف الوهمية ويتصف بالواقعية حيث تعتبر هذه الاخيرة هي اساس التخطيط بمختلف مجالاته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والادارية، وينبغي التذكير او التنويه هنا بأن هناك قواسم ومباديء مشتركة للتخطيط في العالم، وهذا سواء في انواعه واشكاله وفي طرقه ومع هذا فان لكل دولة خصوصياتها ومميزاتها الاساسية التي تنعكس اساسا على التخطيط وتخرجه من الجانب النظري حيث تنوبه من جهة وتعطي له مميزات خاصة حيث يصبح ملائما للدولة وفقا لمعطياتها وظروفها وتجاربها وهذا ما يمكن قوله في المجال الدراسي لأن هناك العديد من التجارب.

والذي يهمنا هنا هو يتمثل في تجربة الجزائر في مجال التخطيط بوجه عام وعملية التخطيط الاداري بشكل اساسي(1) هذا اذا ما نظرنا الى واقع تطور الدول، اما تطور النظم السياسية التي لها علاقة وطيدة ووثيقة الصلة بالتخطيط، فينبغي ان نشير الى انه على هذا الاساس فان تطور النظم السياسية خاصة عندما ظهر الى الوجود انواع الديمقراطية والقضاء على الطائفية في المجال السياسي والنخبة

---

(1) الدكتورة عبده بشارة، التخطيط الاقليمي، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة 1962 - ص 3 وما بعدها - ابوبكر متولي، التخطيط القومي والاقليمي والمحلي مركز البحوث الادارية 1974 - ص 5 وما بعدها - الدكتور حسين الدوري: تخطيط القوى البشرية، منهج تحليل النظم، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، الأردن - ص 7 سنة 1982.

./.

... التجديد الوظيفي وبالتالي اضحى الشعب يمارس نشاطه ، ويشكل ضغوط قوية على الحكام وهذا بفضل تنظيمات المعارضة سواء في الاحزاب والنقابات الى غير ذلك من اشكال التنظيمات المعاصرة مما ادى الى تدعيم التخطيط ... في ... اهدافه ، حيث يعتبر التخطيط هو احدى ... الوسائل في التخطيط ، وكذلك يعتبر احدى الاهداف الرئيسية لاحداث تغيير ايجابي سواءا اخذ هذا التغيير مفهوم التطوير او الثورة او الاصلاح ، خاصة عندما تدعم المجتمع بالنظام الاشتراكي ... اصبح يعتبر في الكثير من الدول وعلى وجه الخصوص في المجال ... الاقتصادي ... والمعطيات وحدت من مفهوم التخطيط ... فقال هناك نوعين من التخطيط على ضوء النظامين السياسيين المهيمنين على الدول .

المبحث الاول : انواع التخطيط في السياق التاريخي والتحليلي للنظم .

وعلى اية حال فان تحديد انواع التخطيط بشكل خاص والتخطيط وفقا لمفاهيمه ومراحله التاريخية لا يمكن الاعتماد على المعيار السياسي او النظام السياسي وحده بل يقتضي الدراسة الثقافية والتخطيطية لما ... الدول في مجال التخطيط وهذا انطلاقا من مقوماتها لاسيما ... ان النظم السياسية تركز اساسا في دراستها للتخطيط على الجانب الاقتصادي فقط وعلى هذا الاساس قبل التطرق الى التخطيط حسب المدارس والاتجاهات والوقوف عند عملية التخطيط الاداري لا بد من دراسة العوامل ... التي ساهمت بطريقة او باخرى في نشأة وتطور التخطيط ... وعموميته ، اذا فما هي اهم العوامل الاساسية التي ادت الى نشأة التخطيط وتطوره ... العلمي والفني ؟

المطلب الاول : العوامل التي ساهمت في نشأة وتطور التخطيط .

انه من السؤال السالف الذكر نحدد اهم العوامل الجوهرية التي ساعدت على نشأة وتطور التخطيط بمعناه العلمي والفني والتنظيمي والقانوني وهذا انطلاقا من التغير المستمر الذي عرفته المجتمعات على اختلاف ... الاجتماعية وظروفها الاقتصادية والمراحل التاريخية التي مرت بها الدول ، وعلى هذا الاساس يمكن حصر اهم العوامل التي بلورت التخطيط وصار هذا الاخير من انشغالات جل المفكرين خاصة اولئك الذين كرسوا ... اهتماماتهم ونضالاتهم من اجل رفع المستوى العلمي والنهوض بالمجتمعات ... اختلاف اشكالها والبحث بها الى الازدهار والرقي من جهة ... وبعث حضاراتها ومقوماتها من جهة ثانية ، اذا اهم عامل في نشوء التخطيط ، يتمثل في الحروب ، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية ... اقتصاديات اوروبا وعلى وجه الخصوص اقتصاديات ...

فرنسا (1) التي عرفت تدهور ملحوظ، وهذا باتفاق جل المؤرخين حيث لجأت فرنسا الى المساعدة من الولايات المتحدة الامريكية وهذا لبناء اقتصادها المنهار، بالاضافة الى ما اصابها من الاستياء الشعبي والغضب الكبير الذي سادها والذي تميز هذا الوضع هو كون فرنسا قد تمكنت من النهوض باقتصادها رغم انها كانت تسيطر سيطرة تامة على الدول ما وراء البحار وعلى سبيل المثال الدولة الجزائرية، غير ان هذا العامل وحده اذا كان خاص ببعض الدول نجد عامل اخر وهو له اهمية بالغة الا وهو الازمة الاقتصادية التي اجتاحت العالم منذ سنة 1929 الى سنة 1933. العامل الثاني الذي ادى الى نشوء التخطيط الازمة العالمية الكبرى التي اجتاحت العالم (2) هذه الازمة قد دفعت بالتخطيط خاصة في ميدان التشغيل الى الوجود والتأكد وهذا باتفاق كتاب وفقهاء الاقتصاد وعلى وجه الخصوص جون كينز، اللورد البريطاني في نظريته الشهيرة، وهذا للخروج والقضاء على الازمة الاقتصادية التي اصابت العالم برمته، وقد عقدت عدة موءتمرات في مجال وضع خطة شاملة وكانت نظرية جون كينز هي الحل النهائي، ووضع حد لتلك الازمة، وهذا بفضل التخطيط، اذا فان التخطيط بناءا على العاملين المشار اليهما اعلاه هو وليد الظروف واملته الضرورة الحتمية، كما يعتبر اداة واسلوب للنهوض والخروج من المصاعب التي اصابت وتصيب العالم .

اذا على ضوء ما تقدم يمكن القول بأن التخطيط، ليس مقتصرا على بدولة او مجموعة من الدول بل هو اداة واسلوب صالح لكل زمان ومكان وما اختلاف انواع التخطيط واشكالها ما هي الا تقسيم للعمل من جهة وما يلائم النظام السياسي من جهة اخرى، بالاضافة الى امكانيات وقدرات الدول .

واذا كان في بداية الامر يمكن القول بأن التخطيط بمفهومه الاقتصادي قد احتل قسطا وافرا من الكتاب والباحثين

---

(1) التخطيط القومي في فرنسا : جون جان فورستيا . الموءسسة : الوكالة الجامعية الفرنسية 1963 - ص 12 وما بعدها .

(2) الدكتور عبد اللطيف بن آشنهو :" التجربة الجزائرية في التخطيط" الشركة الوطنية للنشر والتوزيع - 1982 - ص 15.

./.

فان اشكال اخرى للتخطيط كالتخطيط الاجتماعي والثقافي همـا ... قد صارا في وقتنا الحاضر من اهتمامات رجال علم الاجتماع ... وجه الخصوص، لان لا شيء بدون مجتمع ولا عمل الا للمجتمع حتى في الجانب الاقتصادي، فان غاية الاقتصاد في حد ذاتها تتمثل في اشباع الحاجات للمجتمع، اذا فان بروز التكنولوجيا قد مكنت التخطيط من اخذ محتوى جديد.

- العامل الثالث : التكنولوجيا كأداة وعامل جوهري للنهوض واستمرار التخطيط(1).

اذا بعد التطور الذي غير من المفهوم العلمي في شتى المجالات كعلم الاحصاء وعلم الرياضيات وانجاز الاقمار الصناعية والكمبيوتر او ما يعرف حاليا بالنظام الاعلام الالي. وهذا ما يؤكد قدرة الانسان على الابداع والخلق وغزوه للفضاء، وهذا اقصى ما يمكن ان يصل اليه ... الانسان المحدود في بداية الامر والمتطور في وقتنا الحاضر، كل هذا قد ادى بالانسان ان يتحكم ويسيطر في الطبيعة ويسخرها لاشباع حاجاته المتنوعة والمتعددة التي لا نهاية لها وعلى سبيل المثال لا على الحصر كالتعليم على اختلاف مستوياته والغذاء الجيد ووسائل الترفيه ... امام هذه المتطلبات الكثيرة التي يعجز الانسان على تحقيقها بالاضافة الى رغبته في التحكم وجعل كل شيء في خدمته، امام هذا ... السريع واللامحدود قد فسح الفرد العاجز المجال الاكبر تنظيم في ... الا وهو الدولة، ولنا في ذلك امثلة كثيرة وعلى سبيل المثال ... والاتحاد السوفياتي اللتان احدثتا للعالم اكبر معجزة، اذا فان ... قد طورت من مفهوم التخطيط واعطت له طابعا مميز وجعلت ... من التخطيط اهم انشطة للدولة، كما اصبحت الدولة لا تستطيع ... تعيش لحظة واحدة بدون تخطيط.

واذا كانت هذه العوامل الثلاثة دورا فعالا واساسي في ... التخطيط فان هناك عوامل اخرى لا تقل اهميتة (2) وهذه العوامل ... نجملها فيما يلي :

---

(1) الدكتور عمار بوحوش: "نظرية النظم والتطور الاداري" الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر 1977 - ص 340 وما بعدها.

(2) شاكر مصطفي محمد لبيب وشقير محمد محمد الارم ومحمود الحمصي عبد الحسن زلزله "التخطيط لتنمية عربية، افاقه وحدوده" الجزء الاول، موضوعات عامة، المعهد العربي للتخطيط بالكويت 1981 - ص 5 وما بعدها.

./.

- امكانيات الدولة المادية والبشرية سواءا تلك الامكانيات المادية في شكل موارد طبيعية او مالية، لان هذه الموارد هي المحك الرئيسي للتخطيط، وهي ايضا مصادر تمويلية للتخطيط في شتى مراحله وفي جميع انواعه، اما الموارد البشرية الثي تعتبر القواعد المخططة والمنفذة والمتابعة.

- المقومات الاساسية للدولة: ان الدولة التي تعتمد على الحلول الجاهزة واقصد هنا بالمخططات المستوردة، فان هذه الاخيرة كمن يزرع في البحر وينتظر جني الثمار، وهذا امر غير مرغوب فيه، لان المقومات الاساسية للدولة هي الغذاء الروحي لكل تخطيط نابع من الدولة.

- طموحات الدولة التي لا حدود لها وهي تتجاوز امكانياتها وتتصف بالطابع المثالي، هذا يعرقل ويقلل من أهمية التخطيط وفشله امر متوقع، تلك هي اهم العوامل التي ساهمت في نمو الدولة واتساع مهامها ولها سبيل لها للنهوض بمتطلباته الا بالاعتماد على التخطيط بوجه عام.

بعد التحديد والتوضيح لاهم العوامل الرئيسية التي ادت الى نشوء وتطور التخطيط، نشير هنا الى بعض المصطلحات الفنية التي استعملها الفقه الاقتصاي والاداري في مجال التخطيط.

<u>المطلب الثاني</u>: بعض المصطلحات التي استعملها الفقه الاقتصادي والاداري في مجال التخطيط.

<u>1 - البرمجة (1):</u>

تعني البرمجة جمع وتحديد الخطوط العريضة لعملية ما، وبغض النظر عن محتواها وهدفها، والبرمجة المقصود بها هو لتنظيم بسيط لمجموعة من الاعمال، وعادة ما تستعمل كلمة البرنجة في النشاط الاقتصادي الا ان الشائع والمألوف هو تنظيم العمل وهو اشبه باعداد جداول وتوضيح الخطوط الرئيسية للعمل، وهذا ما تشاهده في الموءسسات ذات الطابع

(1) الدكتور محمد دويدار" مباديء الاقتصاد السياسي" - ص 34.

./.

الاقتصادي سواءا كانت صناعية او زراعية او تجارية ، وسواءا كانت موءسسات مصرفية كالبنوك على اختلاف انواعها .

2 - الخطة :

وهي عبارة على مجموعة من القرارات والاعمال التي تميز الادارة بعبارة اخرى الخطة هي تلك الاعمال الفنية والقانونية للتخطيط انها العنصر الحيوي والشريان الحقيقي للتخطيط، فهو يقصد به تلك الاسلوب الواقعي والعلمي والفني لشتى مجالات النشاط ودواليب الدولة في حركيتها وفاعليتها وعلى اختلاف مستوياتها وموءسساتها ومرافقها بل يمكن القول الدولة في حيويتها وهذا هو موضوع دراستنا بشكل اساسي ومع التركيز على جانب منه فقط، وهذا تقيدا بالبحث من جهة وعدم تمكني من ولوج جميع مآثر حياة الدولة من جهة اخرى، اذ يعد تحديد اهم المصطلحات الفنية واعطاء للتخطيط مفهوما محددا، فما هو يا ترى مفهوم التخطيط كعملية مستمرة وهذا ما نقوم به في الفصول اللاحقة .

المبحث الثاني : مفهومي التخطيط .

انطلاقا من الدراسات العديدة التي ركزت اما على الجانب الاقتصادي البحت واما على الجانب الاجتماعي والبعض منها ينطلق من طبيعة النظام السياسي كما ينطلق البعض الاخر من طبيعة الموءسسة الاقتصادية ، وهذه الدراسات في نظرنا لم تكن قادرة على تقديم مفهوم او تعريف جامع مانع للتخطيط وعلى هذا الاساس اقول ان التخطيط يتمثل في . . . الامكانيات المادية البشرية وفقا لفترات زمنية محددة وبموجب تصور قانونية وتنظيمية لاحداث هدف معين او مجموعة من الاهداف، وعلى هذا الاساس قبل ان نتناول بالتحليل هذا المفهوم اشير الى بعض المفاهيم التي تم تقديمها من قبل المفكرين سواء اكانوا رجال اقتصاد او فقهاء علم الادارة العامة .

المطلب الاول : مفهوم التخطيط .

قبل تحديد هذا المفهوم لا بد من الاشارة الى انه اول كاتب اشار الى التخطيط هو الاستاذ كريستيان شويسايدر النرويجي الاصل وهذا منذ 1910م ثم طبقت المانيا فكرة التخطيط الى حد كبير وهذا اثناء الحرب العالمية الاولى لاغراض عسكرية ، ولكن الاتحاد السوفياتي في الحقيقة

./.

هو اول دولة طبقت نظرية التخطيط في ظروف السلم، وهذا ابتداء من عام 1928، وهذا بغية تحويل الدولة الزراعية المتأخرة الى دولة صناعية متقدمة في اسرع وقت ممكن، والملاحظ ان الزراعة في الوقت الحالي هو ذلك السلاح الذي يهدد سلامة وامن البشرية جمعاء اما دول اوروبا الغربية، قد حاربت بشكل قوي فلسفة التخطيط الاشتراكي عندما برزت الازمة الاقتصادية سنة 1929 خاصة سنة 1930 وطالب بعض الاقتصاديين بتدخل الدولة المباشر في الجهاز الاقتصادي كما قامت النازية والفاشية بتطبيق اسلوب التخطيط وهذا لكونه يستجيب الى اهدافها العسكرية، اضف الى ذلك ان الولايات المتحدة الامريكية التي كانت متمسكة بالاقتصاد الحر اصبحت منذ سنة 1935 لا تجد رغبتها وضالتها سوى في الاخذ بالتخطيط الاقتصادي متأثرة بنظريات اللورد جون كينز، ويتبين من هذا العرض السريع ان التخطيط عرف ايضا في الدول الراسمالية (1).

المطلب الثاني : مفهوم التخطيط في النظام الراسمالي.

ففي الدول الراسمالية لم يصل التخطيط فيها الى خطة شاملة عامة، ويرجع في الواقع الى عدم وجود المعلومات الكافية والمسح الشامل لجميع القطاعات الاقتصادية والتمويل، ولذلك كان التخطيط فيها هو تخطيطا قطاعي، وهذا ما يتجلى لنا من خلال الامثلة التالية حيث حدثت ازمة في الت في انجلترا، وبعد الحرب العالمية الثانية زاد اهتمام الدول الراسمالية بالتخطيط للمحافظة على معدلات النمو، وكانت فرنسا وهولندا في طليعتها واللتان وضعتا خطة شاملة والجدير بالذكر ان الدول الراسمالية قد عرفت ايضا ما يسمى بالتخطيط الشامل وفي تلك الحقبة من التاريخ كانت معظم دول العالم (2) قد اقتنعت بمبدأ التخطيط كأساس للتنمية الاقتصادية الا انها ما زالت مختلفة فيما بينها حول المفاهيم ذاتها ومرجع ذلك الى الفوارق الايديولوجية الفلسفية التي اوحت بها تقاليدها الموروثة، والى التجارب التي مارستها والاحداث التي مرت بها، اذ يمكن القول بأن التخطيط في بداية نشأته وفي خضم تكويناته لم يتبلور بشكل جيد ولم يعرف

---

(1) د/ عبد الكريم درويش" اصول الادارة العامة" - ص 8.
د/ محمد قامد شطا" تطور نظرية الدولة" مؤسسة الكتاب.
- حسان ابشير الطيب: مؤسسات التنمية الأدارية، العربية اوضاعها الراهنة وافاقها المستقبلية - المنظمة العربية للعلوم الادارية 1984 ص 5 وما بعدها.

(2) د/ دويدار - المرجع السابق - ص 84.

./.

مفهوما واضحا ومكتملا لاركانه وعناصره ومقوماته ، ومنذ سنة 1945، فان هولندا قد انشأت مكتبا مركزيا للتخطيط وتتركز وتتلخص مهمته الاساسية في الاشراف على عمليات تمويل المشروعات ومعالجة فكرة الدخل القومي واثاره في تطور البلاد ومستقبلها وفي سنة 1959، بدأت بلجيكا وهذا نتيجة تزايد جيش العاطلين عن العمل وهذا بنسبة تتراوح ما بين 9 و 10 % من العاطلين عن العمل وهذه النسبة لا يمكن ان تتحملها اقتصاديات الدول المتقدمة ، كما انها تعتبر دليل كافي على ان ناقوس الخطر يدق دقا متواصلا ويهدد الاقتصاد القومي، وهذا ما ادى ببلجيكا الى المسارعة بانشاء مكتب للمشروعات الاقتصادية ، وهذا حتى تستطيع ان تتحكم في تنظيم مشروعات التنمية وايجاد العلاج للتفاوت في النمو الاقتصادي والاجتماعي بين مقاطعات بلجيكا وفي تلك الحقبة من التاريخ التي كانت فرنسا سباقة حيث كانت خطتها في اعلى مراحل التخطيط، وهذا في الدول الغربية ونشير هنا الى بعض خططها حيث كانت الاولى التي ظهرت سنة 1947 حتى سنة 1953، وهذا لاعادة بناء فرنسا ووضعت هذه الخطة هيئة التخطيط العامة التي انشأت عام 1944 م حيث قامت بالاشراف على متابعة الخطة وكانت الخطة ترتكز اساسا على الموضوعات التالية :

أ) استغلال المعاونة الامريكية استغلالا سليما ومدروسا بهدف اعادة التعمير وتجديد المنشآت التي خربتها الحرب العالمية الثانية .

ب) اتخاذ الخطوات الايجابية للتنمية في اطار خطة منسقة .

ج) استغلال الامكانيات المحلية استغلالا كاملا .

د) تنمية موارد الدولة الى اقصى حد .

هـ) اعطاء الاولوية للمشروعات ذات الاثر العاجل.

كما اهتمت الخطة بالصناعات الاساسية كالفحم والكهرباء والصلب والنقل والمهن الزراعية ، ويلاحظ ان هذه الخطة لم تهمل ايضا الجانب الاجتماعي والحضاري، كما انها اعتمدت على مواردها الذاتية وهذا حتى تتمكن الدول من النهوض بهذه القطاعات التي كانت تتميز بالتخلف من جهة ، وهذا نتيجة الحرب من جهة اخرى، ونجحت الخطة الاولى رغم انها لم تكن ملزمة للقطاع الخاص، كما انها لم تكن مقيدة ايضا للقطاعات

./.

لعامة او للمشروعات ذات الطابع الصناعي الجديدة وادارتها كما لم تحد
الخطة من الاستهلاك الشعبي حيث تمكنت هيئة التخطيط من تحقيق
لنجاح للخطة، وهذا عن طريق اتباع الخطوات التالية :-

أ) التمويل المباشر لبعض المشروعات الانتاجية الاجتموعية.

ب) تقديم معونات مالية للقطاع الخاص وهذا لكي يقوم بتنفيذ مشروعات اخرى ترى الخطة اهميتها بالنسبة للدولة، حيث ترى انه يجب تقديم القروض الطويلة الاجل بفائدة مخفضة.

ج) تشجيع انشاء بعض المشروعات وهذا بواسطة اعفاءات من الضرائب للقطاع الخاص.

وفي هذا الاطار تم وضع النواة الاولى بشكل منظم وواضح للتخطيط سواء من حيث اهدافه والأجهزة المكلفة بالتخطيط، والملاحظ ان هذه المرحلة التي ميزت تاريخ فرنسا في حياتها الاقتصادية والاجتماعية نستطيع القول بأن التخطيط كان حتميا ووليد الظروف الصعبة التي عاشتها فرنسا، كما يلاحظ على اجهزة التخطيط انها تتصف بالبساطة، وظيفتها وظيفة استشارية (1) اي ان تلك الهيئة المكلفة بالخطة تقدم الراي والمشورة من الناحية الفنية والتقنية، ويمكن القول بأن التخطيط في فرنسا يتميز بالطابع القطاعي(2) وهذا ما ... اقراره من خلال المراحل التاريخية التي مر بها التخطيط الفر... حيث يتبين ان اهتمام فرنسا في خطتها الثانية من سنة 1954 ... 1957 حيث ان الانتاج الزراعي وتجديد معدات الصناعات التحويلية ... وتحسين مستوى الاسكان وتشجيع البحث العلمي، كانت هي اهداف هذه الخطة وبعبارة اخرى فان هذه الخطة يمكن القول بأنها اشمل ... اعم من سبقاتها، حيث تحتوي على قطاعات ثلاث، وهي القطاع الزراعي والصناعات التحويلية، وكذلك البحث العلمي، واذا كان يمكن القول بأن الخطتين اساسهما الانشاء والتعمير واحداث صناعات متكاملة ... اقتصاد متنوع، فان اهم ما يميز التجربة الثالثة في مجال التخطيط ... التي تم اقرارها من سنة 1958 الى سنة 1961م بأنها خطة تمويلية ...

---

(1) مذكرات التخطيط للاستاذ فايز انجق - سنة 1979 - الفصل الخاص بالتجربة الفرنسية.

(2) اندري دي لوبوار : قانون الاقتصاد العام - ص 65 وما بعدها - سنة 1975.

./.

اكثر منها انشائية ، حيث لم تكن الخطة معتمدة على العنصر من الخارج، بل يمكن القول بأنها وطنية بالاساس معتمدة على الامكانيات المادية والبشرية والفنية التي تتوفر عليها البلاد .

اما التجربة الرابعة في مجال التخطيط والتي انطلقت سنة 1962 الى سنة 1965 انها تهدف اساسا الى تحقيق الرفاهية للمواطنين وتشجيع العوامل الثقافية والاجتماعية اكثر من اية خطة سابقة ارقى مستوى تم الوصول اليه عن طريق التخطيط الذي يأخذ طبيعة القطاع واهميته وعلاقته بالقطاعات الاخرى، والاثار المترتبة نتيجة التخطيط على المجتمع الفرنسي.

اما التجربة الخامسة من سنة 1965 الى سنة 1975 حيث تميزت هذه التجربة في رفع وتمديد العنصر الزمني للدين المقدر ب 10 سنوات وهذا تمشيا مع المنطق وماتوصلت اليه فرنسا من نتائج ايجابية حيث اصبح لديها رصيدا كافيا من الخبرات في مجال التخطيط وهذا مما يساعد على اعداد خطة متكاملة ذات اهداف. وهذا نتيجة التطور السريع الذي وصلت فرنسا نتيجة التخطيط ، والجدير بالذكر ان التجربة الفرنسية في مجال التخطيط قد وصلت في مرحلتها الاخيرة الى اهداف نوعية ، ويمكن تحديد مفهوم التخطيط في النظام الليبرالي بأنه تخطيط قطاعي تأشيري فئوي اي طبقي ووليد الظروف الغير متوقعة مما ادى بالدولة ان تتدخل وتنظم حقوق الطبقة المشغلة وعلى هذا الاساس يمكن ان نقول بأن التخطيط الاوربي هو عبارة عن عملية استشارية فنية بحتة ، واذا كان هذا هو مفهوم التخطيط الليبرالي بمكوناته واهدافه النفعية واساليبه الاستغلالية وامتيازاته الطبقية وتنظيماته البيروقراطية بمعناها السلبي، اذا فما هو التخطيط الاشتراكي او الشيوعي ؟ وهذا ما سنوضحه في التجربة السوفياتية (1) كنموذج من نماذج انشاء وتطوير التخطيط في مراحله الابتدائية .

ان الاتحاد السوفياتي الذي بدأ بالنهوض حيث ركز على الا... الشوري كوسيلة لتحقيق غايته الاوهي النهوض ببلده والوصول بها الى مصار الدول المتقدمة بل انها تعتبر احدى القوتين العظميين وهذا بفضل شورتها واعطاءها للتخطيط مفهوما اوسع واشمل، حيث لا ... ان تعيش لحظة بدون تخطيط، كما ان الاتحاد السوفياتي لا يستطيع

---

(1) يوري .م . التخطيط الاشتراكي والبرمجة الراسمالية : ترجمة احمد فتحي ... الطليعة والنشر، بيروت، اكتوبر 1980 - ص 5.

./.

يتــرك اي شــيء دون ان يــدرجــه فــي سياق التخطيـــط، والثــورة البولشفيـــة التــي بــدأت فـي تشييــد دولتهــا المتراميـة الاطــراف والمتعـددة القوميـــات والكثيفـة فـي العنصر البشـري والتــي نصت جميــع دساتيرهــا عــلى اختــلاف مراحلهــا بــأنهــا دولـة تدخليــة وشموليــة ومنهجيــة فــي التخطيـــط ... ان كــل شــيء فهـو ملــك لا منــازع فيــه للدولـــة ، وهــذه النتيجــة التي وصلت اليهــا ، فانهــا قــد اعتمــدت اسلــوب التخطيـــط المركــزي والشامـل واللامركزي فــي التنميـــة ، وعلــى ايــة حــال فــان التخطيـــط فــي الاتحــاد السوفياتي فــي اساليبــة واهــدافــه وهيئتــه يتصــف بالطابـــع الشمولــي والتنظيمي المعتمد على التخصــص وتقســيم العمــل، اذا بعـتد هـذا الطــرح لنشــوء التخطيـــط فــي الاتحــاد السوفياتـــي يمكــن القــول بــأنـــه تخطيـــط يتميــز بما يلــي(1):

1 - انـــه تخطيـــط شامــل اي انــه لـم يتــرك اي مجـال مــن مجــالات الــدولـــة فــي انشطتهــا المختلفـة الاداريـة والاجتماعيــة والاقتصاديــة والثقـافيـــة والسيـاسيـــة .

2 - يتميـــز بالطابـــع الالزامـــي اي ان التخطيـــط بعـد المصادقـــة عليـــه واقــراره يـصبـــح قــانونــا حيــث لا يجــوز الطعــن فيــه او الاعتــراض عليــه .

3 - انــه تخطيـــط تفصيلـــي اي انـــه ينبغـــي تسجيـــل جميـــع العمليـــات حســب القطاعـــات والمـوءسســات والوحــدات، حيــث لا يجــوز الــدفــع بعــدم المســوءوليـــة اي ان الجميـــع مســوءول مسوءوليـــة جمــاعيـــة .

4 - وحـــدة الـرؤيـــة والتفكيـــر اي ان التخطيـــط فــي الاتحــاد السـوفيـاتــي بالرغــم مــن وجـــود المشـاركـــة الشعبيـــة العـريضـــة وتقديم الاقتراحات مــن طــرف جميـــع الاشخــاص الطبيعيـــة والاعتبــاريـــة ، ومــع هــذا فــان الطابـــع المركــزي هــو وحــده لــه سلطـــة القرار والبــت.

واذا كــانــت هــذه هــي اهـــم المميـــزات التــي يتصــف بهــا التخطيط فــي الاتحــاد السـوفيـاتـــي، الا انــه تـوجــد ميــزة اخــرى لا تقــل اهميـــة عن سبيقاتهــا ، الا وهــي الميــزة العلميـــة والواقعيـــة ، ان هــذه الاخيـــرة هـي جعلـــت مــن التخطيـــط مصــدر التفكيــر واشعــاع لمختلــف انـــواع المعرفة لانه يتوفـــر علــى نشــاط الـدولـــة علــى امتــداد عصــرهـــا وتــاريخهـــا بسلبيـاتـــه وايجابياتـــه اي انــه يمكــن القـــول بأن التخطيـــط السوفياتـي بمثابـــة ذاكرتــه عبر العصــور .

---

(1) فوءاد يونس: التنظيم وادارة المنآت العامة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية سنة 1974 ص 29 .

./.

اذا بعد هذه البسطة الوجيزة يتبادر الى الذهن السؤال التالي،
ما هو مفهوم التخطيط الاشتراكي؟

اذا فان التخطيط الاشتراكي المبني على الحصر الشامل لجميع الامكانيات الكاملة للموارد والطاقات وتحديد شامل لكل الاحتياجات وهذا مع التزام الدولة على جميع مستوياتها من افراد وهيئات معينة حكومية بالعمل في حدود خطة التنمية الشاملة (1).

فالتخطيط الاشتراكي يتميز بكفاءة ويعتبر من الطريقة الوحيدة التي تضمن استخداما عقلانيا لجميع الموارد الوطنية سواء مادية ومالية وامكانيات بشرية معتمدا في ذلك اسلوب علمي وعملي وهذا لتحقيق رفاهية الشعب وتوفير لهم حياة ارقى وتمكين الشعوب من تحقيق رغباتها، اذا فان التخطيط الاشتراكي عملية خلق علمي منظم ويجيب على جميع التحديات التي تواجه مجتمعات تلك الدول التي تنهج النهج الاشتراكي، فهو ليس مجرد عملية حسابية للمستقبل بل انه عملية لتحقيق النهوض بمستقبل الوطن القائم على التخطيط العلمي الذي يعتبر الطريق لغد افضل.

فالتخطيط الاشتراكي لا يهدف الى تحقيق ما يجب ان يكون وانما يهدف الى الوصول الى اقصى ما يمكن ان يكون وبذلك يكون التخطيط وسيلة لهدف، وتعبئة سليمة لجميع الموارد، وهذا للنهوض وتقدم المجتمعات الاشتراكية في حياتها وعلى هذا الاساس يمكن تحديد مفهوم التخطيط الشامل بأنه اداة ووسيلة لتحقيق التنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما يعتبر تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد والطاقات والقوى البشرية والمعنوية والمادية والمالية والسياسية والادارية المناطة للمجتمع(2) حاضرا ومستقبلا لتحقيق اهداف اقتصادية اجتماعية متفق عليها، بحيث تكون مترابطة ومحددة ومرسومة في اطار سياسي يؤمن به المجتمع، وتتسم الاهداف في فترة او في سلسلة الفترات المقدرة على ان تكون ذلك في اقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة. واذا كان هذا هو المفهوم الشامل والجامع لجميع اهداف المجتمع على اختلاف انواعها وفي شتى مستويات الدولة الاشتراكية

---

(1) يوري.م. المرجع السابق - ص 34.
والدكتور عمار بوحوش: الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الموسسة الوطنية للكتاب الجزائر، سنة 1984 - ص 146.

(2) الدكتور محمد جلال شطا، المرجع السابق - ص 41.

الا ان هذا المفهوم يصعب تحقيقه نتيجة عدم توفر القدرة الفنية والامكانيات البشرية الواعية، الا انه يكون لهذا المفهوم دور ايجابي على المستويين العملي والعلمي(1)، وخاصة ان هذا النوع، او هذا المفهوم للتخطيط يعتبر ايضا اسلوب في التفكير وله خصائصه كما سنرى فيما بعد(2) عندما نحدد اهم الخصائص المميزة للتخطيط بوجه عام وعملية التخطيط الاداري شكل اساسي، واذا كانت المفاهيم السابقة قد ارتبطت ارتباطا عفويا وموضوعيا حسب طبيعة النظام النيابي في المجتمعات الاشتراكية والراسمالية، فان التخطيط بمفهومه المجرد والفلسفي والصالح لكل مكان وزمان مرتبطا بالقدرات والموءهلات والمكنات التي تميز اي تنظيم كان سواء على المستوى الدولي او الاقليمي او المؤسسة او الوحدة، وبغض النظر عن طبيعة اي نشاط كان واهدافه وعلى هذا الاساس فان مفهوم التخطيط يمكن طرحه على الشكل التالي حيث يمكن تعريف اي خطة بانها مجموعة للتنظيمات والترتيبات التي حددت والتي تستهدف تحقيق هدف معين او مجموعة من الاهداف المعينة ويمكن استخلاص من هذا التعريف والمفهوم شيئين اساسيين وهما :-

1 - ان لكل خطة هدف معين تسعى الى تحقيقه وبغض النظر عن الجهة التي ترغب في تحقيق هذا الهدف وهذا انطلاقا من ان التخطيط ينبغي ان يكون هادفا والا لا مجال للحديث او التفكير نهائيا في التخطيط.

2 - ان هناك تنظيمات وترتيبات معينة تم وضعها واقرارها عن طريق الاختيار وهذا بغية الوصول الى الهدف، وهذا ما يمكن ترجمته بانه مجموعة من الوسائل اللازمة لتحقيق الاهداف التي قد حددت ايضا. وعلى هذاالاساس يمكن القول ان هذه الاهداف هي اهداف تبرز النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي والقانوني للمجتمع على اختلاف تركيباته وبنيته وطبيعة تنظيماته وفلسفته كما يتضح ايضا من هذا المفهوم المجرد بانه لا بد من وجود اجهزة او هيئات تتولى

---

(1) الدكتور علي عبد العليم محجوب: الادارة العامة وتنمية المجتمع، مركز تنمية المجتمع في العالم العربي - سنة 1962 - ص 7.

(2) الدكتور حسين الدوري : المرجع السابق - ص 12 وما بعدها.

- الدكتور حمدي فوءاد علي : التنظيم في الادارة الحديثة الاصول العلمية والعملية - دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت 1982 - ص 79.

./.

مهمة التخطيط باختلاف مراحله واشكاله، واذا كان لهذه المفاهيم الثلاثة المتباينة حسب منظور كل كاتب الذي تأثر بعوامل كثيرة او انه [illegible] حسب تخصصه وارادته، الا اننا نقترح المفهوم الثاني وهو في تقديرنا اشمل واعم من تلك المفاهيم السابقة التي ركزت على احدى النشاطات التي تبرز نشاطا ما او انها تبرز اتجاه معين، اذا فالمفهوم الذي نقدمه للتخطيط هو مجموعة الامكانيات المادية والبشرية التي تهدف الى نقل دولة اوولاية او بلدية او مؤسسة او وحدة من نقطة ما الى نقطة اعلى وفق فترة زمنية محددة (1) واذا كان لهذا المفهوم الطابع الشمولي والعام لانه يجمع جميع مظاهر النشاط الذي يسود المجتمع من جهة، كما انه يمكن ان ينطبق على جميع انواع واشكال التخطيط في تفسيري كما سنرى فيما بعد. الا انه لا بد من تحديد اهم اركان التخطيط بالرغم من خلاف فقهي في تحديد اهم اركان التخطيط كما يبرز في المفاهيم الاساسية للتخطيط حيث البعض يستعمل العناصر بدلا من الاركان والبعض الاخر يستعمل شروط التخطيط ونحن نساير الاتجاه الاول الذي يركز على جميع مظاهر النشاط الدولة او المؤسسة او الوحدة اي بعبارة اخرى جميع التنظيمات السائدة في دولة ما وبالتالي تستعمل اركان التخطيط .

المبحث الثالث : اركان التخطيط .

وفيما يلي تلك الاركان بالتفصيل :-

المطلب الاول : الركن المادي.

اي وسائل التخطيط المادية واهدافه، اعني بذلك تلك الموارد التي تتوفر عليها الهيئة المخططة سواء أكانت موارد طبيعية كالانهار والبحار وما تتوفر عليه الطبيعة التي اوهبها الله للمجتمع وجعله يتمتع بهذه النعم الكثيرة والمتعددة، حيث لا يمكن تعدادها او احصائها ، وبكلمة، فان العقل البشري عاجز الى حد الان للوصول الى استغلالها استغلال عقلاني ومنظم والتحكم فيها وجعلها في خدمته خاصة في الدول المتخلفة تخلفا شاملا في شتى المجالات والقدرات ومع هذا فان هناك بعض الموارد

---

(1) حسين الدوري، المرجع السابق - ص 29.

./.

صارت بحكم سنة التطور يتحكم فيها الانسان كالبترول ومشتقاته والزراعة باختلاف انواعها والطاقة الشمسية التي صارت محل اهتمام اذا يمكن القول بأن هذا الجانب المادي يعتبر احدى المصادر الجوهرية والاساسية للتخطيط في اهدافه ووسائله الى جانب هذا توجد موارد اخرى جاهزة يمكن استعمالها كوسائل للتخطيط وجعلها في نفس الوقت اهداف له ، اذ هي الثروات المادية التي تتوفر عليها الجهة المخططة وهي ما يطلق عليها حاليا الموارد المالية وتنحصر هذه الموارد في البنايات والمنقولات باختلاف انواعها سواء في شكل عائدات او في شكل اوراق مالية ، الى غير ذلك من الموارد المالية المتعددة والمتنوعة في تنميتها وطبيعتها كالاوراق التجارية والسندات الرسمية ، وخير مثال على ذلك هي الميزانيات سواء كانت هذه الميزانيات خاصة بالدولة او المؤسسة عامة كانت او خاصة ، حيث لا يمكن تطور اي خطة بدون موارد مالية . اذا فالركن الاول للتخطيط يتمثل في الامكانيات المادية (1).

المطلب الثاني : الركن البشري .

انطلاقا من ان الجانب المادي باختلاف مصادره لا بد وان يكون موجها وفي خدمة الانسان، فان الانسان بطبيعته مدنيا لايستطيع ان يعيش بمفرده او بمعزل عن مجتمعه ، وبالتالي فهو الوسيلة للتخطيط وهدفا له في آن واحد سواء في مجال التغيير الايجابي او احداث التطور حسب هدف التخطيط، اذالايمكن تصور وجود تخطيط بدون العنصر البشري (2) مهما كانت الظروف ومهما كانت طبيعة النظام السياسي في المجتمع بسيطا كان ام متطورا، استبداديا ام ديمقراطيا، حسب الاحوال، فان العنصر البشري يعتبر هو المخطط المنفذ والمتابع لعملية التخطيط وبالتالي فان الانسان بعقله المتميز عن سائر الكائنات الاخرى هو الذي يسيطر ويستغل جميع تلك القدرات والامكانيات ولعل لنا أمثلة كثيرة في التاريخ باختلاف اطواره التي اكدت القيمة واهمية العنصر البشري في مجال التخطيط، اذا فالاقتصاديين مثلا وخاصة قبل بروز الثورة

---

(1) الدستور الجزائري 1976 المادة 14.
دروس في القانون التجاري للاستاذ علام الدين، السنة الثالثة الشعبة العامة،الاوراق التجارية للسنة الرابعة .
- القانون التجاري الجزائري، بالاضافة الى مجموعة من النصوص التنظيمية المتعلقة بميزانية الدولة والمتمثلة في الدليل الاقتصادي لسنة 1982.

(2) الدكتور حسين الدوري، المرجع السابق - ص 31.

./.

الصناعية، حيث كانت الدول تقاس في قدراتها بالعنصر البشري خاصة في مجال الانتاج الزراعي، ثم ظهرت الثورة الصناعية التي اعطت الانسان دفعا جديدا في مجال التنمية وبالتالي التحكم اكثر وهنا برز الى الوجود ايضا دور واهمية التخطيط خاصة في مجال التنظيم والابتعاد عن الفوضى والاستغلال الامثل للثروات باختلاف انواعها، ويبقى التخطيط غير منتج وبعيد عن تحقيق اهدافه وناقصا في وسائله واساليبه او بعبارة اخرى يبقى التخطيط بدون اي اثر يذكر ان لم يتوفر له الركن الثالث الا وهو الركن الفكري.

المطلب الثالث : الركن الفكري للتخطيط(1).

اذا كان العنصر البشري والعنصر المادي يؤلفان ادوات اساسية للتخطيط وهذا انطلاقا من الاسئلة التالية : ماذا نخطط ؟ وكيف نخطط؟ حيث هذه الاسئلة تؤلف مجالات خصبة في التخطيط والسؤال الاخير اي كيف نخطط؟ هذا هو ما نعنيه بالجانب الفكري للتخطيط، حيث ان الفكر اصبح مفهوم واسع وشامل لمختلف مجالات الحياة وحتى نستطيع الوقوف عند بعض المعالم الرئيسية للذكر لا بد من تحديد اهم مقومات الفكر، فهناك حضارات في تاريخ البشرية تبرز لنا قيمة هذا الفكر ولا داعي للدخول في الجدل الفقهي الذي تناول الفكر بالدراسة والتحليل الذي يهمنا هنا هو الفكر الذي له علاقة بمجال التخطيط، اذا فالتخطيط لا بد وان يكون هناك منطلق فكري يتجلى في :-

- التكنولوجيا :

اي التطور العلمي وما وصلت اليه الحضارات على اختلاف مصادرها وانواعها، لان التكنولوجيا قدمت نفسا جديدا للتخطيط سواء في توقعات النتائج الايجابية والاستعمال العقلاني لكافة الموارد المادية وقدرة الانسان لاستغلال كل طاقات التي تتوفر عليها البلاد والتكنولوجيا اصبحت هي الشغل الشاغل لكل انسان مهما كان مركزه الاجتماعي سواء في حياته العامة والخاصة على حد سواء، والتخطيط بدون تكنولوجيا خاصة في وقتنا الحالي كمن يزيد الزرع في البحر وهذا يتجلى لنا في

---

(1) الدكتور عمار بوحوش: المرجع السابق - ص 41.
الميثاق الوطني بصيغتي 76 و 86.
المخططات الوطنية منذ 1966 الى يومنا هذا.
دستور 1976، بيان 19 جوان 1965.
الدستور الجزائري 1963، تاريخ الجزائر العام للشيخ عبد الرحمان الجيلالي.
التاريخ الثقافي للجزائر لابو القاسم سعد الله.

./.

الاقبال الهائل على تلك الدول المتطورة سواء في دراستنا او حتى في امدادنا بخطط جاهزة، واذا كان للتكنولوجيا دورا هاما في التخطيط فان هذه لا يمكن ان تكون منتجة المرجوة ان لم تكن هناك امكانيات نتقبلها ونتحكم فيها ودون القضاء على مقوماتنا الشخصية الاساسية لمجتمعنا، كما ينبغي ان تكون منسجمة مع محيطنا الاجتماعي بمفهومه الواسع، اذا فالتكنولوجيا لها علاقة وثيقة بمختلف انشطة ومحتويات التخطيط سواء من الناحية الفنية او التنفيذية والقانونية والتنظيمية وفي جميع اهداف وانماط سلوكنا المتغير والمستمر في التطور اذا فان التكنولوجيا قد اعطت للتخطيط الطابع الواقعي والعلمي،فالتكنولوجيا اذا كانت لبعض المجتمعات المتطورة وسيلة من وسائل التخطيط، فانها تعتبر للبعض الاخر اسمى الاهداف واكثرها انشغالا، وذلك بالنسبة للذين يملكونها، وصارت التكنولجيا اداة من ادوات فن وعلم التخطيط يضاف الى ذلك الجانب القانوني الذي ينظم ويحدد اساليب وكيفيات التخطيط سواء في تصنيفه وفي تقييمه وفي تنفيذه، كما ينظم ويحدد الهيئات المعنية سواء بطريقة مباشرة او غير مباشرة في مجال التخطيط، بالاضافة الى توفير ضمانات لنجاح التخطيط وهذا مما ادى بالدول الاشتراكية الى جعل التخطيط ذو طابع الزامي، كما يتجلى ايضا في الجانب الايديولوجي، اي الفكر السياسي وهذا ما يتجلى في الصورة الثالثة للفكر في مجال التخطيط اي ينبغي ان يكون التخطيط منطلق ايديولوجي لان الايمان بالتخطيط وتوقع النتائج الايجابية شرط اساسي لضمان نجاح التخطيط كما توجد عناصر اخرى في المجال الفكري حيث هناك التاريخ الذي يعتبر ذاكرة الشعوب والدفاع عن المقومات الاساسية بما فيها اللغة الوطنية الى غير ذلك من المكونات الاساسية للفكر بمفهومه الشامل، اذا فالفكر هو اهم ركن واصعبه في آن واحد ، وبالتالي فان للفكر دورا جوهري اساسي في مجال التخطيط، وبالتالي لا يمكن على الاطلاق تصور وجود اي خطة بدون فكر .وبالتالي وبهذه الاركان الثلاثة يمكن القول بأن التخطيط هو مجموعة الامكانيات المادية والبشرية والفكرية في وسائله واهدافه ولفترة زمنية محددة حسب الاحوال، وهذا ما سيتم توضيحه عند تطرقنا لصور واشكال وانواع التخطيط مع التركيز على عملية التخطيط الاداري وتطبيقاته في الجزائر، ولكن قبل تطرقنا لهذه العملية لا بد من الاشارة الى اهم اشكال التخطيط .

المطلب الرابع : اشكال وخصائص التخطيط(1).

ان دراسة اي موضوع كان خاصة موضوع التخطيط الذي يعتبر اشمل

---

(1) الدكتور عزت الايوبي: مذكرات في الادارة العامة، القسم الاول(-) التخطيط والتصميم مكتبة مناوى، بيروت، ص 61.(بدون تاريخ نشره).

./.

واوسع الموضوعات التي يتناولها الفكر، لا بد من الاعتماد على مجموعة من المعايير التي تساعد الباحث للوقوف على كنه هذه الامور ومستجدات البحث والتحكم في الموضوع وعلى هذا الاساس سأقوم بدراسة اشكال التخطيط على مجموعة من المعايير الاساسية حتى اصل الى ابراز جميع اشكال التخطيط سواء على مستوى الدولة او على مستوى تنظيماتها الاقليمية والمصلحية، وكذلك على امتداد مراحلها التاريخية بالاضافة الى طبيعة الانشطة التي برزت وتبرز الى الوجود في مجال التخطيط .

المبحث الرابع : معايير تحديد عملية التخطيط الاداري.

المطلب الاول : معيار النظام السياسي(المعيار الشكلي) .

من خلال دراستنا للانظمة السياسية يمكن القول بأن هناك نظامين اساسيين وهذين النظامين اللذين يشكلان اتجاهين في العالم واهمهما النظام الراسمالي والنظام الاشتراكي، وعادة اذا ما اعتمدنا على هذا المعيار يمكن القول ان هناك فرعين او شكلين للتخطيط وهما التخطيط الجزئي والتخطيط الشامل حيث يعتبر الاول تأشيري وغير ملزم كما انه توجيهي واستشاري بحت، كما اوضحت ذلك في الفكر التخطيطي الفرنسي وهذا نتيجة ظروف معينة وفي مصلحة طبقة معينة .

اذا فمعيار النظام السياسي يدرس التخطيط دراسة شكلية ومع هذا صالح لان يكون اولا : لبعض الانشطة الرئيسية او يمكن القول صالح للتخطيط القطاعي، وهو يتميز بالاستقلالية والذاتية، ثانيا : يمكن ان يكون مقدمة للتخطيط الشامل، غير ان هذا الامر مرتبط اساسا بالطابع الايديولوجي وتعدد الاحزاب وبوضعية هيئات التخطيط الى غير ذلك من مميزات النظام السياسي الراسمالي، كما سنوضح فيما بعد ولو بايجاز نشأة وتطور فكرة التخطيط الجزئي، اما التخطيط الشامل الذي يعود في الاساس الى طبيعة النظام السياسي الاشتراكي الذي يتميز بالطابع الالزامي والتفصيلي لكل مظاهر الحياة التي تعيشها الدولة الاشتراكية بالاضافة الى كون هذا النوع او هذا الشكل متصل الحلقات ومتعدد المستويات وتعتبر جميع الخطط متكاملة بالرغم من انه يتخذ العديد من الاسماء كالتخطيط القومي والتخطيط الوطني، اذا يوجد الى جانب هاذين الشكلين اشكال اخرى وهي تعود في الاساس الى طبيعة النشاط ومجالات الدولة، اذا فالمعيار الثاني لتحديد اشكال التخطيط وانواعها هو طبيعة النشاط اي المعيار الموضوعي.

./.

المطلب الثاني : المعيار الموضوعي أي طبيعة النشاط .

اذا ما رجعنا الى طبيعة النشاط فان هناك العديد من الانشطة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والاداري والسياسي، هذه الانشطة رغم كونها متباينة وتشكل مجالات مستقلة في شكلها الا انها متكاملة في مجملها وبالتالي فهي تعتبر بمثابة مكونات التخطيط الشامل او الوطني، ومع هذا فانها تندرج في المخططات الوطنية حسب الاولويات اي انها تصنف تحت اسم الاولويات واذا كان الفقه قد تناول بالدراسة والتحليل التخطيط على اساس اقتصادي، هناك النزر اليسير (1) تناول دراسة التخطيط على اساس دراسة اجتماعية وثقافية ويبقى الجانب الاداري في مجال التخطيط رغم كون الادارة هي المخططة المنفذة والتي تملك المتابعة والتقييم ومع هذا لا زال علم الادارة لم يهتم بدراسات متخصصة في مجال التخطيط من الناحية الفنية التقنية والقانونية والتنظيمية .

المطلب الثالث : انواع التخطيط حسب معيار التخصص وتقييم العمل.

راينا انه حسب طبيعة النشاط يمكن ان نخلص الى الاشكال التالية :

1 - التخطيط الاقتصادي:

ويقصد به دراسة وتخطيط في مجال الدخل الوطني والاستثمار وكذلك الموازنة بين نمط الاستهلاك ونمط الانتاج الى غير ذلك من العمليات الاقتصادية سواء في المجال الصناعي او الزراعي اي كل ما يشكل الطابع الاقتصادي.

2 - التخطيط الاجتماعي :

وهنا تكمن اهمية التخطيط لانه ينظر الى طبيعة المجتمع واحتياجاته في مجال السكن والتغذية الى غير ذلك من الموضوعات التي يتناولها علم الاجتماع، اذا فانطلاقا من المعيار الموضوعي يمكن استخلاص العديد من اشكال التخطيط حيث دراسة العمران ومقومات المجتمع في جوانبها الاجتماعية يعد حجر الزاوية لعلماء الاجتماع، واذا كان علماء الاقتصاد وعلماء الاجتماع

---

(1) من خلال دراستنا للموضوع فان معظم المراجع تناولت التخطيط بالدراسة والتحليل من الناحية الاقتصادية اما الفقه الاداري، يشير فقط الى التخطيط والبعض خاصة فقهاء علم الادارة يخصصون فصلا او مبحثا للتخطيط وهذا يتبين لنا من المراجع التي تم توظيفها واستعمالها في هذا البحث.

./.

قد درسوا هذين الشكلين، فان الشكل الثالث الا وهو التخطيط الثقافي الذي يعتبر مجالا مشتركا وهو نتاج التطور الذي وصلت اليه التنظيمات البشرية المعاصرة فان التخطيط الاداري يعتبر ايضا من بين اهتمامات وانشغالات علماء علم الادارة، كما سنوضح ذلك فيما بعد، وانطلاقا من المعيار الموضوعي يمكن استخلاص اهم اشكال التخطيط فيما يلي :-

1 - التخطيط الاقتصادي.
2 - التخطيط الاجتماعي.
3 - التخطيط الثقافي.
4 - التخطيط الاداري.

كما توجد معايير اخرى والتي يمكن على شكلها الا وهي : بالنظر الى التنظيم الاداري للدولة وهذا بالنظر الى فكرة المركزية واللامركزية (1) وكذلك الى التنظيمات المتعلقة بالموءسسات في الدولة ووحداتها المختلفة اذا فان التخطيط اشكال متنوعة وسنقتصر هنا على ثلاثة معايير رئيسية لتحديد اهم اشكال التخطيط، وهي المعيار السياسي كما بينا سالفا ومعيار طبيعة النشاط والتنظيم الاداري للدولة اي بعبارة اخرى هناك معيارين اساسيين وهما معيار شكلي ومعيار موضوعي للوقوف عند اهم اشكال التخطيط، والخلاصة اذا كان للمعيار الشكلي دور هام الا انه يتصف بالبساطة، فان المعيار الموضوعي الذي يقف عند طبيعة النشاط هو الاسلم والانجح في تحديد اشكال التخطيط (2).

المبحث الخامس : انواع التخطيط في مختلف الفروع العلمية للعلوم الاجتماعية والنظم السياسية.

المطلب الاول : التخطيط الشامل.

قبل الحديث عن التخطيط الشامل لا بد من تحديد مفهوم التخطيط الشامل ومعناه، فهو مجموعة التنظيمات والترتيبات التي حددت قصد بلوغ اهداف معينة وفقا لفترة زمنية وعادة ما تكون هذه الفترة الزمنية محددة بخمس سنوات كما انها تستند الى اجهزة مركزية او جهاز مركزي مسوءول كما لا تقتصر على تحديد

(1) دروس في القانون الاداري للدكتور عمار عوابدي تحت عنوان: تنظيم الدولة الجزائرية سنة 1979.
- الدكتور زهدي يكن: التنظيم الاداري" التنظيم الادارة المركزية والمحلية ،نشر وتوزيع دار الثقافة، بيروت، لبنان - ص 1 وما بعدها. ملاحظة لا يوجد تاريخ نشر هذا المرجع.
- التخطيط الاقليمي: الدكتورة عائدة، المرجع السابق. ص 39.
- اما التقسيمات الاخرى كالتخطيط الاجتماعي والثقافي، فهو مستنبط من دراسة خاصة اي بعبارة اخرى منهجية هذا التقسيم ارجعته الى المعيار الموضوعي.

(2) دروس في القانون الاداري، المرجع السابق، وهذا بالاعتماد على المعيارين الموضوعي والشكلي.

./.

لاهداف الجزئية للمنشآت معينة او قطاع معين بل انها تتضمن اختيار اهداف المجتمع في مجموعه وكما تتميز الخطة الشاملة بأركان من أهمها :

1 - التنسيق بين الاهداف الجزئية للقاعات المختلفة وللمنشآت المتعددة بحيث لا يوجد هناك تعارض بين أي من هذه الاهداف الجزئية او بين تحقيق هذه الاهداف الجزئية، او بين تحقيق الاهداف الجزئية وبين الاهداف العامة المحددة للمجتمع ويفهم من هذا الركن بأنه جميع الخطط الرئيسية متكاملة ومتناسقة، اذا ليس مجرد مجموعة الاهداف التي يرغب في تحقيقها، بل ان الخطة تحدد ايضا الوسائل الكفيلة لتحقيق هذه الاهداف، وبعبارة ادق فان الاهداف التي تم اختيارها لا يمكن فقط تحقيقها عن طريق استخدام وسائل معينة بل يمكن ايضا توفيرها، كما ان هذه الوسائل المحددة في ذات المكنة الوصول اليها عن طريق تخطيط شامل(1).

2 - الخطة القومية الشاملة (2) ذات مفهوم اشمل واعم لمختلف الانشطة الاقتصادية والاجتماعية، حيث يتضمن اهداف توجيهية لمختلف المنشآت، كما تحدد الاهداف التي يجب الوصول اليها بغية رفع من مستوى المجتمع. اذا فالتخطيط الشامل هو شكل من اشكال التنظيم الاجتماعي للنشاط الاقتصادي، وعلى الاخص هو شكل من اشكال تنظيم عملية الانتاج وكيفيات توزيعه وهذا بغية احداث التوازن في شتى المجالات، واذا تساءلنا تاريخيا للوقوف عند اهم الاسباب التي ادت الى ظهور هذا الشكل، يمكن القول بأنه شكل من اشكال التنظيم الاجتماعي للنشاط الانتاجي وانتشاره اي ان اصل نشأة هذا الشكل من اشكال التخطيط يعود في الاساس الى عمليات الانتاج باختلاف انواعها، اما تحديد الخطوات التي يجب اتباعها من اجل وضع خطة قومية شاملة او اذا امعنا النظر

---

(1) تم استخلاص المعلومات حول هذا الموضوع من التقارير الفنية للادارة منذ نشأتها الى يومنا هذا عن طريق بعض المسؤولين في الدولة خاصة وزارة التخطيط، وقدمت لي المعلومات شفاهيا.

(2) المعلومات تم استخلاصها من دراسات اقتصادية وعلى وجه الخصوص الاقتصاد السياسي للدكتور دويدار، بالاضافة الى دروس في اقتصاد المشروعات ومذكرات تتعلق اساسا بالسياسات المالية وميزانية الدولة والشركات الى غير ذلك من الدراسات الوطنية خاصة في تاريخ الفكر الاقتصادي.

./.

في المدخل التاريخي والمتمثل في العمل على اشباع الحاجات الاجتماعية لاعضاء المجتمع والتنظيم الاجتماعي للانتاج من جهة والاستهلاك في الفترة السابقة لنمط الصناعة الحديثة من جهة ثانية ومن هنا يتبين الترابط الوثيق والتداخل فيما بينهما بين نمطي الانتاج الصناعي والاستهلاكي وهذا يبرز لنا من خلال إعتبار فترة الزمن التي تفصل بين عمليتي الانتاج وتوزيع المنتوج ان تكون متقاربة ، والمكان للمنتجين والمستهلكين ذو اساسي في محور التخطيط حيث الانتاج والاستهلاك كان يتم في هذه المرحلة على نطاق العائلة والذي يميز هذه المرحلة حيث كان التبادل في الغالب يقتصر في حدود التنظيم الاجتماعي القائم على اساس عائلي ونتيجة اثار التقدم التكنولوجي خاصة في ادوات الانتاج ووسائل المواصلات على التنظيم الاجتماعي للانتاج والاستهلاك مما ادى الى نشوء طبقة من اصحاب رؤوس الاموال والتي رات هذه الطبقة من مصلحتها ان تعمل على تجميع العمال في مصانع حيث تستخدم الالات الحديثة التي لا يستطيع العامل الفرد احتمال تكاليفها التي تميز رغبات النظام الراسمالي والذي يهدف اساسا الى تحقيق اكبر ربح ممكن وهنا ظهرت شعارات مفادها حرية التجارة والمنافسة الحرة وغير ذلك من مبادىء النظام الراسمالي، واهم ما يميز هذه المرحلة هو أهداف المساومة بين الانتاج من ناحية والاستهلاك من ناحية اخرى ولا يمكن للمؤسسات المنتجة ان توسع مشاريعها وتنتج الا بعد وجود مجال للاستهلاك، اي ان التخطيط الشامل هو المنطلق لجميع عملياته والقصد هنا بالتخطيط الشامل على مستوى المشروع، بالاضافة الى ان نشوء المصانع الحديثة ادى الى ضرورة التخطيط على نطاق الوحدة الانتاجية الواحدة وهو ما يعرف بتقسيم العمل داخل الوحدة الانتاجية الواحدة ، والتوسع في مجال التخصص الدقيق على مستوى الوحدة ونتيجة لظهور النظام الاشتراكي الذي غير من مفاهيم التنظيمات الاجتماعية الراسمالية والقضاء على المنافسة الفوضوية والاحتكارية وجعل من التخطيط الشامل اسلوبا وسياسة للتحكم في وسائل الانتاج وجعلها ملكية عامة ، كل هذا ادى الى التغيير في مفهوم التخطيط الشامل واول محاولة للتخطيط الشامل ظهرت سنة 1928 في الاتحاد السوفياتي وهذا من اجل محاولة تأكيد عدم قدرة تقدير الحاجات الاجتماعية للمجتمع بواسطة اي جهاز مركزي، ومما يترتب على هذه الاستحالة اي عدم المساومة الواقعية من بين خطة الانتاج المركزية وبين حاجات المجتمع الفعلية ، كما ان اية خطة مركزية للانتاج تحد من الحرية المتاحة للمستهلكين في الحصول على السلع والخدمات

./.

التي يرغبون في الحصول عليها ادى الى انتشار التخطيط الشامل كوسيلة من وسائل التنظيم الاجتماعي للنشاط الاقتصادي والعوامل التي ادت الى انتشار هذا الشكل يمكن جمعها فيما يلي :-

1 - نجاح التجربة السوفياتية حيث يعتبر التخطيط الاقتصادي على وجه الخصوص والشامل بشكل عام يمكن الاعتماد عليه كطريقة لتنظيم النشاط الاقتصادي في المجتمع بغية تحقيق حاجات معينة يحددها المجتمع(1).

2 - تلك الاثار السلبية التي احدثتها الازمة الاقتصادية الكبرى التي اجتاحت العالم خاصة الراسمالي في الفترة ما بين 1929 الى 1933 والمعلومات التاريخية في المجال الاقتصادي تؤكد على انه ما يزيد على 25 مليون عامل بدون عمل مما ادى الى انخفاض مستوى الدخل الوطني وهذا ادى في النهاية الى احداث رواج وكساد اقتصادي(2).

3 - الحرب العالمية الثانية وضرورة توجيه النشاط الاقتصادي لعالم الحرب وهذا من اجل كسبها مما ادى الى اقبال الدول المتحاربة الى تنظيم عمليات الانتاج والاستهلاك وهذا على طريق تخطيط شامل مركزي (3).

4 - ذلك التنظيم الضخم للقدرة الانتاجية في المنشآت المختلفة للدول الاوروبية المتحاربة.

5 - انحلال النظام الاجتماعي الذي كان سائدا في اوروبا، خاصة تلك الدول المتحاربة.

6 - النمو السريع والمستمر في الحركات الوطنية لمختلف المستعمرات واشباه المستعمرات ادى الى استقلال عدد كبير من هذه الدول التي يطلق عليها اليوم اسم الدول المتخلفة اقتصاديا (4).

---

(1) الدكتور محمد حامد شطا، المرجع السابق - ص 39.

(2) مخطط جون جينز، على اتفاق جميع المؤرخين الاقتصاديين.

(3) المرجع السابق - ص 49.

(4) انظر على سبيل المثال تاريخ الجزائر كجزء من الحركات الوطنية التحررية على اختلاف مراحلها، كما تؤكد جميع الوثائق التاريخية التي تم استخلاص محتواها ان الجزائر جزء من فرنسا كما تبين لنا من دراسة الاقتصاد الجزائري وبالاخص مشروع قسنطينة بعد الاستقلال كانت الجزائر سباقة في اعادة تنظيم الاقتصاد الدولي وهذا ما تم طرحه على الساحة الدولية على الجمعية العامة للامم المتحدة سنة 1974 في دورة طارئة تحت عنوان قيام اقتصادي دولي جديد .

./.

وخلاصة القول بالنسبة لهذا الركن، ان التخطيط الشامل شكل من اشكال التنظيم الاجتماعي لمختلف الانشطة كما انه يتميز اساسا باهداف المساومة او التوفيق بين الحاجات الاجتماعية للمجتمع من ناحية وبين الانتاج من ناحية اخرى، وهذه المساومة يتم قبل بدأ الانتاج عن طريق قرارات ادارية من هيئة مركزية مسؤولة التي هي محل التنظيم الاجتماعي السابق وهي ايضا تتلقى العرض والطلب بعد اتمام الانتاج بطريقة لا ادارية وغير واعية، اذا هذا هو مفهوم التخطيط الشامل في نشأته وتطوره، كما يمكن تقدير مفهوم اخر والذي ينطلق من مختلف مظاهر النشاط حيث يعتبر التخطيط الشامل بأنه عملية اجتماعية مستمرة تتناولها قيادات شعبية ويساونها مهنيون متخصصون ومن خلال هذا المفهوم يتضح لنا بجلاء بأن التخطيط الشامل يتضمن دراسة ورؤية واضحة ومختلف التدابير اللازمة في مجال الخبرات وكيفية التفكير لاستعمال مختلف موارد المجتمع البشرية والمادية والمعنوية وهذا لبلوغ اهدافه، وعلى هذا الاساس وانطلاقا من هذه المعاني يعتبر التخطيط دالة على انه اسلوب يستخدم على النطاق القومي وهذا الرسم دليل الذي يسير عليه المجتمع خلال فترة زمنية معينة وهذا غايته القصوى لاحداث التنمية الشاملة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والادارية الى غير ذلك وفي مختلف مستويات تنظيم المجتمع ويفهم من هذا بأن هناك ثلاث محاور اساسية (1) التي تشكل منطلقات التخطيط الشامل وهي :-

---

(1) - ان هذه المحاور الثلاثة مستخلصة اساسا من معلومات حول مجموعة من الخطط الجزائرية التي تمت صياغتها في وثائق ادارية لدى وزارة التخطيط على اختلاف المراحل التي قطعتها الجزائر منذ ان كانت مديرية التخطيط الى ان صارت وزارة التخطيط وحاليا المجلس الوطني للتخطيط الذي يعتبر جهاز تنسيقي لدى الوزارة الاولى.

./.

1 - تقديــر الامكانيــات الوطنيــة .
2 - تحديــد الاهــداف الوطنيــــة .
3 - اختيــار المشروعــات التــي تحقــق هــذه الاهــداف فــي حدود الامكــانيــات
المتاحــة طبيعيــة وماليــة وفنيــة وبشريــة .

واذا كــانــت هــذه هــي احــدى الاشكــالات الهامــة والاساسيــة للمجتمعــات الاشتــراكيــة ، فــان الــدول المتخلفــة التــي تنهج النهج الاشتــراكــي تريــد احــداث التنميــة الشاملــة هــل تمكنهــا ان تعتمــد هــذا الشكــل لبلــوغ اهــدافهــا فــي اســرع وقــت وبــاقــل كلفــة وبتضحيــات جســام ؟ فــان الاجابــة علــى هــذا الســؤال ينبغــي اولا الاقــرار بــأن التخطيط الشامــل ايديولوجــي الاسلــوب وعلمــي التفكيــر وفنــي التنفيــذ وقومــي الاهــداف وهــذا مــرتبــط بعــوامــل كثيــرة (1) ويمكــن اجمــالهــا فيمــا يلــي :

1 - الشعــور والقناعــة العامــة لمختلــف افــراد المجتمــع باختلاف مستوياتهم ومــراكزهم الاجتماعيــة .
2 - العامــل التاريخــي بايجابياتــه وسلبياتــه .
3 - القــدرة الماديــة والفنيــة والمعنويــة للمجتمــع .
4 - وجــود تنظــيم اداري محكــم وقــوي نابــع اساســا مــن المجتمــع لا مستــورد خاصــة مــن الــدول المستعمــرة .
5 - تحديــد المسؤوليــات وتوضيــح الاجهــزة المسؤولــة تنظيميــة وقانونيــة واضحــة دون لبس او غمــوض يعتريهــا .
6 - التوقعــات ينبغــي ان تكــون ممكنــة ولا ينبغــي ان تكون تــوقعــات مثاليــة طموحــة اكثــر ممــا يــدركــه حتــى عقــل الضالعين والراسخين فــي مجــال التخطيــط .

واذا كــان لهــذا الشكــل اهميــة فــانــه لا بــد مــن تحديــد اشكــال اخرى كمــا سبقــت الاشــارة اليهــا .

المطلب الثاني : التخطيط الجزئي .

يتميــز هــذا الشكــل مــن التخطيــط فــي كونــه وليــد الظــروف قد فرضت علــى دولــة مــا خاصــة اثنــاء الازمــات الاقتصاديــة الحــادة كمــا انــه صــالــح لكــل نظــام وبغــض النظــر عــن الاتجــاه الــذي تنتهجــه الــدولــة كمــا ان هــذا

---

(1) ان هــذه العــوامــل مستخلصــة ومصنفــة حسب تفكيري الخاص ومع ماتوصلــت اليــه فــي مجال تكويني.

./.

الشكل من التخطيط فهو يمكن ان يكون مقدمة لتخطيط شامل(1)
اذا فالتخطيط الجزئي فهو وسيلة للتحكم والسيطرة على مجموعة من القطاعات، وهذا اما لزيادة الانتاج او لرفع مستوى معين لتلك القطاعات التي يشملها هذا الشكل من التخطيط. واذا ما حاولنا استخلاص اهم مميزات التخطيط الجزئي يمكن القول بأنه :

1 - وسيلة من وسائل التحكم في قطاع معين او مجموعة من القطاعات وهذا حسب الاحوال، وغالبا ما يتصف هذا الشكل بالطابع التوجيهي ووسيلة للرقابة في العديد من الانشطة التي تضطلع بها الدولة .

2 - ان هذا الشكل من التخطيط يتميز بطابع المرونة وبالتالي فهو قابل للتغير والتبدل في كل وقت وهذا حسب المناخ والظروف السابقة والمعاصرة لهذا الشكل من التخطيط.

3 - هذا الشكل من التخطيط مؤقت لا يمس الجوانب الاساسية لكيان الدولة سواء كانت اقتصادية او اجتماعية او سياسية او بعبارة اخرى جميع مقومات واركان الدولة مهما كان نظامها السياسي. اذا يمكن القول بأن مفهوم هذا الشكل من التخطيط بأنه مجموعة الاهداف المتعلقة بقطاع او مجموعة من القطاعات التي آلية لاقتصادها او كونها مصابة بأزمة عابرة وفق فترة محددة ؛ ذلك هو مفهوم التخطيط الجزئي كما انه يتميز بكونه صالح لكل زمان ومكان ولكل القطاع ويخضع النظر من كونه متطورا او متخلف وهو يكون صالحا للوحدات سواء أكانت انتاجية او ادارية حسب الاحوال.

والمسألة تصنيف التخطيط الى اشكال، هي محل اختلاف وهنا نتابع التصنيف المعياري الذي اعتمدناه في بحثنا هذا. فاذا كان التخطيط الشامل والتخطيط الجزئي شكلان مختلفان في محتوياتهما وفي اهدافهما وحتى في ظروف نشأتهما، فهل هناك اشكال اخرى للتخطيط؟ اذا كانت الاجابة بنعم، حيث توجد عدة دراسات سواء كانت هذه الدراسات تنطلق من مفاهيم سياسية او نتائج التخطيط

---

(1) اي الذي تناول هذه النقطة هو الدكتور فايز انجق في اطروحته حول التخطيط في الدول النامية وانا بالنظام القديم في شكل بوليس.

./.

يمكن القول ان طبيعة النشاط هو وحده الكفيل بتحديد اشكال وانواع التخطيط، وهذا المعيار اي طبيعة النشاط فهو معيار موضوعي وعلى اية حال فيمكن انطلاقا من طبيعة النشاط يمكن ان تبرز لهم اشكال التخطيط الى اكثر بكثير من الاشكال التي تم الوصول اليها من خلال الدراسات التي تزخر بها العلوم الاقتصادية الادارية والاجتماعية، وعلى هذا الاساس يمكن القول بأن هناك حوالي ستة اشكال للتخطيط(1) وهي:-

1 - التخطيط الشامل: قد سبقت الاشارة اليه .
2 - التخطيط الجزئي: وقع التعرض اليه سابقا .
3 - التخطيط القومي: وهذا حسب بعضهم وفي نظرنا يعتبر مظهرا من مظاهر التخطيط الشامل.
4 - التخطيط المرحلي :
5 - التخطيط المنهجي : وهذين الشكلين الاخيرين لا يختلفان على اية حال من مفهوم التخطيط الجزئي.
6 - التخطيط الاقليمي.

وسأركز في دراستي على التخطيط القومي على مستوى مركزي التخطيط الاقليمي على المستوى المحلي.

وقبل الولوج في تأسيس عملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر على ضوء هذين المستويين لا بد من تحديد اهم مقومات ومقاييس التخطيط بوجه عام، وهذا بالنظر الى التخطيط الذي يرتكز على عدة مقومات(2) سواء من حيث مبادئه او المجالات الوظيفية او كما يقول الفقهاء الاقتصادي والاداري الموضوعات المشمولة بالتخطيط في مختلف مراحله من البداية الى المتابعة والتقييم لتحقيق اهدافه سواء كانت هذه الاهداف قد تم تحقيقها كلية او جزء منها، وهذا تبعا لمدة معينة حيث لا توجد قاعدة اساسية جوهرية لتقديم المدة غير انه قد جرى العرف على ان المدة تقدر بخمس سنوات مع الاخذ بعين الاعتبار طبيعة اهمية الخطة من جهة

---

(1) الدكتور عزت الايوبي: مذكرات في الادارة العامة، القسم الاول، التخطيط والتصميم (ب) ، ص 64 وما بعدها.

(2) تم استقاء هذه المعلومات من عدة مراجع حيث يصعب نسبها الى فقيه معين وعلى هذا الاساس فان هذه المعلومات توجد في الكتب التي تناولت بالدراسة والتحليل العلوم الادارية.

./.

والنتائج المرجوة منها من جهة اخرى وهذا اذا نظرنا الى مزايا الخطة وعلى ضوء ما تقدم وبعد ذكر بايجاز اهم المقومات الاساسية لعملية التخطيط وهذا بالطابع التجريدي والفلسفي وفي اعتقادي انها صالحة ان تكون شاملة او قومية او جزئية او منوعية اومرحلية كما انها يمكن ان تكون مركزية او اقليمية، بالاضافة الى كونها خطة صالحة لتكون للدولة او للمنظمة او للمؤسسة غير انه لا بد من تحويل بعض اعتبارات حيث لا يمكن تصور اية خطة بدونها وفيما يأتي هذه الاعتبارات :

1 - امكانيات الدولة المالية او المؤسسة المخططة اذا فان الامكانيات المالية تشكل مؤشرا هاما ونجاح او اخفاق عملية التخطيط خاصة اذا كانت تلك الامكانيات المالية لم تكن جميعها من موارد ذاتية (1).

2 - الغاية من نتائج عملية التخطيط هل هي مرتبطة بوقت قصير ام انها استثمار بعيد المدى، وهي هي للمجتمع كافة الذي يشكل الدولة المخططة او الوحدة معينة وكذلك مقدار التضحية بالاضافة الى نوعية التخطيط الاداري ام اقتصادي ومثل الخدمات في متناول الجميع ام هي مقصورة على فئة او طبقة معينة حسب الاحوال؟ واذا كانت هذه هي اهم متطلبات مقومات التخطيط اضف الى ذلك من بين المقومات (2) التي يتفرد بها التخطيط في عملياته المتباينة والمتنوعة حيث صارت التصنيفات ترتكز اساسا على مجموعات من العمليات فيقال عملية التخطيط الزراعي، عملية التخطيط الصناعي، وهذا مجال خصب للتخطيط وهو يمثل المنطلق الرئيسي لعملية التخطيط كما يقال التخطيط الاجتماعي وهذا بالنظر الى تركيبات المجتمع ومقوماته الاساسية بالاضافة الى التخطيط الاداري، وهذه العمليات فما هي الا محتويات التخطيط في عمليته العامة . اذا فما هي اهم صفات اوخصائص عملية التخطيط في جملتها وعموميتها وتفصيلاتها ؟.

---

(1) الدكتور عبد اللطيف بن آشنهو: التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط، المؤسسة الوطنية للكتاب، سنة 1980 ص 31 وما بعدها.

(2) لقد تم حصر هذه المطلوبات من ملتقى وطني احتضنه معهد العلوم الاجتماعية لجامعة عنابة سنة 1987.

إذا كان تحديد خصائص عملية التخطيط يتوقف على اي زاوية ننظر اليها، فنوضح اولا المبادئ التي تقوم عليها عملية التخطيط يمكن اجمالها فيما يلي:-

1 - تحديد الهدف[1] :

اذا كان لا يمكن تصور خطة بدون هدف اومجموعة من الاهداف حيث ان تحديد الهدف اوالاهداف يجب ان يقصد فيها المصلحة العامة و المصلحة العامة هذه نسبية ومتغيرة حسب الاحوال، كما انها مختلفة من مجتمع لاخر وبعبارة اخرى فهي تعكس المقومات الاساسية التي يرتكز عليها المجتمع.

2 - الشعور بعملية التخطيط :

يجب على الجميع و هنا المعنيين بعملية التخطيط و ... اختلاف مستويا فهم باهمية التخطيط و هذا لكونهم جميعا قد ساهموا في اعداد الخطة أي بعبارة أخرى أنهم جميعا قد شاركوا مشاركة فعالة في التخطيط.

3 - المعلومات و البيانات التي تحتاجها عملية التخطيط :

حيث يجب ان تكون عملية التخطيط قد أعتمدت على أساس أنه قد تم جمع المعلومات و الحقائق بشكل علمي مستمدا ... من ذلك في مختلف المصادر العلمية سواء كانت فنية تشريعية تنظيمية الى غير ذلك و ينبغي أن يتصف المعنيون بالتخطيط بالطابع التجريدي و هذا لتفادي الأخطاء و الرعونة و الأنانية خاصة أثناء اعداد عملية التخطيط حيث تكون تلك المعلومات صحيحة .

4 - طرق رسم عملية التخطيط :

يجب على المخططين أن يرسموا و يوضحوا بدقة طرق و هذا لضمان نجاح التخطيط في أهدافه .

(1) بعد دراسة وتحليلي لمختلف المصادر التي عالجت الموضوع قمت باستنباط هذه ... المعلومات وتنظيمها بهذا الشكل اي ممنهجة على هذا الاساس.

./.

5- يجب أن تكون الطريقة المختارة هي الأكثر تأمينا و ضمانا للمصلحة العامة من جميع الأوجه و على سبيل المثال الكلفة المادية و الاعتبارات المعنوية و السرعة في اعداد و تنفيد الخطة .

و اذا كانت هذه هي أهم مبادىء عملية التخطيط انطلاقا من فكرة المصلحة العامة اذا فما هي مزايا عملية التخطيط ؟ فأنه لا شك في أن التخطيط وسيلة من وسائل التحكم في مختلف الأنشطة و أفضل طريقة لتحقيق التنمية السريعة التي هي مشكلة الساعة اذا فان النظر الى التخطيط من حيث مزاياه و هذا لابراز أهم صفات التخطيط من جهة أخرى اذا فما هي هذه المزايا .

1- توفير الوقت اذا كانت المجتمعات على اختلاف تشكيلاتها و على أمتداد مراحلها التاريخية قد تطور البعض الآخر لازال يعاني أحزان الحروب و نتائجه الوخيمة فان التخطيط الذي أخرج الكثير من الدول الى ميدان المنافسة و النهوض بمواردها و فرض هيمنتها و سيطرتها على العلوم باختلاف روافدها و فرض حضارتها على الساحة العلمية و الفنية خاصة في زمان السلم و هذا كله يعود في الأساس الى عملية التخطيط و سنحاول أبرار أهم مزايا عملية التخطيط خاصة فيما يتكلف بتوفير جزء كبير من الوقت و عدم اضاعته بدون مردود خاصة أثناء عملية تنفيد التخطيط .

2- الاستقلال الأمثل للأمكانيات المادية و المالية و الطبيعية و البشرية و الفكرية حيث يساعد على استقلال الامكانيات منها الموضوعة تحت تصرف الادارة الى أبعد قد ممكن .

3- تقليل التكاليف الادارية انطلاقا من أن التكاليف الضخمة التي تنفق في مجال التشغيل و التبذير فان عملية التخطيط تقلل من هذه المضاهر التي تؤثر سلبا على عملية نمو و تطور الهيئة التي تعنيها عملية التخطيط .

4- تحقيق الرقابة المثلى التي تعتبر وسيلة هامة لمعرفة ما أنجز فعلا و ما لم ينجز نتيجة عوامل كثيرة حيث أن عملية التخطيط تقدم الطنمان للرقابة خاصة على تنفيد العمل بمختلف مجالاته الواسعة و الآداء واجبتها المختلفة .

5- تنسيق لكل أنواع الأنشطة المختلفة التي تقوم على أعمال و أحداث الانسجام و التكامل فيما بينها لا بد من ضمان هذه الأعمال و هذا لا يتأتى الا عن طريق التنسيق و عملية التخطيط تحقق هذه الغاية التي تنسق الجهود مما يؤدي الى ضمان تنفيذ الأعمال و تحقيق الأماني التي يكلفها المجتمع على عملية التخطيط.

غير ان هذه المزايا الهامة تبقى غير متكاملة اذا لم ننظر الى احدى المقومات الاساسية لعملية التخطيط، وهذا حسب طبيعة الموضوع، حيث ان عملية التخطيط لاتدور في فلك فارغ اي انه لا بد ان تكون هناك عدة موضوعات وتبرز اهمها، وهذا الموقف نجد خصائص عملية التخطيط من حيث طبيعة موضوعاته وهي :

1 - الهياكل(1):

ان عملية التخطيط لا يمكن ان تكون بدون وضع هيكل يكشف عن طبيعة الاعمال اللازمة، وهذا لبلوغ اهداف الخطة مهما كان نوعها ومهما اختلفت مصادرها وتنوعت وسائلها، اذا فان الهيكل هو عبارة عن المنطلق الاول لعملية التخطيط.

2 - الاسباب التي ادت الى تحديد الوسائل المناسبة التخطيط :

اذا لابد من كشف الاسباب التي تستوجب هذه الاعمال والطاقة التي تؤمنها وهذا للقيام بهذه الاعمال على اختلاف أنواعها .

3 - تحديد الاجهزة التي يجب ان تقوم بهذه الاعمال سواء اثناء اعداد الخطة او تنفيذها ودور كل منها، وهذا كله ينبغي ان يتم في عملية التنفيذ.

4 - توضيح الرؤية لعملية التخطيط : ان تحديد مرحلة التنفيذ الخطة وهذا سواء تعلق الامر بالابتداء ام بالانتهاء امر لا بد منه اثناء عملية التخطيط.

5 - تقديم كلفة الخطة حيث ان كلفة الاعمال لا بد من مراعاتها والا انتفت اهمية التخطيط، حيث ينبغي ان تكون دائما الاعمال التي عاصرت عملية التخطيط اقل من نتائجها اي منذ بلوغ اهدافها .

تلك هي اهم مقومات عملية التخطيط من جهة وخصائص او الصفات المميزة للتخطيط وهذا انطلاقا من المقومات نفسها كما توجد مقومات اخرى لا تقل اهمية عن سابقتها وهي كون الخطة متصلة الحلقات اي لا يمكن الفصل في نتائجها اي انها خطة مستمرة كما انها خطة دائمة وهذا لكون المرافق العاملة والاجهزة الادارية المختلفة

---

(1) الدكتور محمد حامد شطا : تطور نظرية الدول، الموءسسة الوطنية للكتاب ص 62 وما بعدها سنة 1980.

- الاستاذ احمد محيو: الموءسسات الادارية، الشركة الوطنية للكتاب - ص 40 وما بعدها سنة 1979، بالاضافة الى تصنيفاتي وتكييفي الخاص للموضوع.

./.

تتميز بالتغير والتبدل وهذا مما يعطي لعملية التخطيط محتوى متغير ومتبدل في آن واحد، اذا فاننا نقول بأن التخطيط هومجموعة العمليات الهادفة الى تحقيق نتائج ايجابية ، وهذا وفقا للامكانيات المتاحة للدولة ولفترة زمنية محددة وبأقل مجهود بشري كان وبنفقة وموارد اقل وهذا حسب الغاية المرجوة تحقيقها ولتكن الغاية التي نريدها في هذا السياق هي احداث ادارة جزائرية في تنظيماتها (1) وعربية في اصولها ومتحرررة من الاستغلال وطبيعية انشطتها وتحقيق مقومات الشعب الجزائري وعلى هذا الاساس فانه لا يوجد، حاليا اي عنوان يوحي بالتخطيط الاداري وانما تزخر المؤلفات الادارية سواء في العلوم الادارية او في القانون الاداري بفكرة الاصلاح الاداري او الثورة الادارية الى غير ذلك من التسميات، ونحن نعتبر هنا موضوع عملية التخطيط الاداري من الموضوعات الجديرة بالبحث والتحليل في مختلف وسائلها الفنية والقانونية والسياسية وفي شتى مستوياتها المركزية واللامركزية ومختلف انظمتها والتجارب التي مرت بها الجزائر في مجال العلوم الادارية . اذا قبل دراسة عملية التخطيط الاداري وابراز تطبيقاتها في الجزائر لا بد من تسليط الضوء على التجربة الجزائرية والتخطيط بوجه عام .

---

(1) المواثيق السياسية على اختلاف انواعها والنصوص الاساسية لجبهة التحرير الوطني بالاضافة الى دروس في علم الادارة للدكتور حسن الدوري سنة 1981 ودروس تحت عنوان المرتكزات الادارية لنفس الموءلف، اضف الى ذلك نصوص تتعلق اساسا بتعريب الادارة الجزائرية سواء كانت في شكل قرارات او مراسيم .

./.

الفصل الثاني

التجربة الجزائرية في مجال عملية التخطيط

ان دراسة الجزائر في مختلف مراحلها التاريخية التي عاشتها بظروف متميزة وهذا في شتى المجالات وعلى وجه الخصوص المجال الاداري حيث كانت الجزائر وهذا قبل الاستعمار الفرنسي باتفاق المؤرخين على اختلاف درجاتهم واتجاهاتهم بأنها ذات حضارة عريقة ومتطورة في مجال الصناعة لان تلك الذخيرة الحربية التي وجدت في قصر الباي وكذلك الصناعات الحربية التي وضعها البطل الجزائري الامير عبد القادر الى غير ذلك من المعطيات المادية التي اكدت وبجلاء على مدى ازدهار الصناعة الجزائرية وتطورها هذا في شتى جوانب الحياة لانها كانت ذات المساحات الخضراء الكبيرة ومن هنا يمكن القول بأنها بلد تزخر بثروات لا يمكن الوقوف عند جميعها وكانت الحبوب التي تعتبر انذاك الغذاء الرئيسي سببا في قدوم الاستعمار الفرنسي الى الجزائر وهذا بشهادة الجميع اما السبب الوهمي والمتمثل في المروحة فهو مجرد تمييع واخفاء الحقيقة لان فرنسا قد خططت للجزائر قبل هذه الفترة، اذا يمكن القول ان الجزائر قبل الاحتلال الفرنسي كانت بلدا صناعي وهذا بالقياس الى تلك الصناعات السائدة انذاك، كما توجد ادارة منظمة قوامها الشوري، وفلسفتها الاسلام ودليلها العربية وعلى هذا الاساس يمكن القول بأن التخطيط ولو كان بسيطا الا انه موجود بالرغم من قلة المعلومات في هذا المجال، خاصة في التخطيط بمعناه العلمي والشمولي الذي ظهر في القرن العشرين، ومع هذا فاننا نستطيع ان نقول بأن بوادر عملية التخطيط كانت توجد في الجز وهذا قبل الاحتلال الفرنسي وهذا بالرجوع الى الاركان الاساسية التي يرتكز عليها التخطيط وهي الموارد بمختلف مصادرها والفكر بمفهومه الواسع. وعندما جاء الاحتلال الفرنسي الى الجزائر سنة 1830 الذي لم يهد له البال ولا عرف

---

(1) ان هذه المعلومات تم تكييفها واقتباسها من دروس في التاريخ القانوني للاستاذ نور سنة 79-1978 والدكتور ابو القاسم سعد الله تاريخ الجزائر الثقافي في المربي، الجزء الاول، المؤسسة الوطنية للكتاب سنة 1978 - ص 51 وما بعدها، يضاف الى ذلك معلومات ترجع اساسا الى ثقافتنا القانونية وتكويننا.

./.

الاستقرار حتى عاد من حيث اتى وهو يجر الهزيمة وهذا في سنة 1962 اذا فيمكن تقسيم هذه الفترة الى قسمين او الى مرحلتين اساسيتين وهما مرحلة الاحتلال الفرنسي ومرحلة الاستقلال.

المبحث الاول : عملية التخطيط الاداري اثناء الاحتلال(1).

ان الاستعمار الفرنسي عندما واجه ازمات حادة وهذا نتيجة لنواياه الجامحة وتصرفاته البهلوانية واطماعه اللانهائية قد عرف ازمات متعددة واذكر منها تلك الحروب التي لولا الجزائر لتم احتلالها من طرف المانيا على وجه الخصوص، وعلى هذا الاساس قد استغل خيرات ابناء هذا الشعب البريء في مواجهة خصمه وعدوه ثم فيها بعد تم استصدار عدة نصوص قانونية وتنظيمية للقضاء قضاءا مبرحا على جميع افراد الشعب الجزائري وهذا بالزج بهم في حروب لا فائدة منها ترجى للشعب الجزائري وهذا بأسلوب التجنيد الاجباري.

المطلب الاول : سلبيات عملية التخطيط الاداري اثناء الاحتلال.

لقد بدأت عملية التخطيط بأخذ مفهوم سلبي واهداف تتنافى وطبيعة المجتمع الجزائري، وهنا يمكن القول ان اي تخطيط مستور فلا يمكن ان يكتب له النجاح، اضف الى هذا انه يوجد في اندونيسيا خبير في مجال التخطيط يدعى، شافط وهو من المانيا حيث صمم خطة في منتهى الروعة من الناحية الفنية والتقنية لكنها تفوق امكانيات اندونيسيا مما كتب لها الفشل اذا هذا ما حدث لفرنسا الاستعمارية في الجزائر رغم محاولتها الكثيرة والمتمثلة في القضاء على العنصر البشري بشتى الوسائل بما فيها اسلوب التخطيط المرحلي، وهذا في شتى المجالات الاقتصادية والادارية والثقافية والسياسية، حيث في المجال التشريعي تم وضع نصوص تقضي على الجزائري مهما كان مركزه الاجتماعي وميزانه الشخصي ومكانته وحتى ولائه للسلطة الاستعمارية حيث هناك قوانين نذكر على سبيل المثال مصادرة الاراضي الزراعية الخصبة تدريجيا، التجنيد الاجباري والتغيير المستمر في قانون الجنسية وعدم الاستقرار في المجال التنظيمي الاداري، فمن الحاكم العام الى المفوض واخضاع الادارة الجزائرية الى وزارة الدفاع ثم انشاء وزارة المستعمرات

---

(1) الدكتور محمد حامد شطا : محاضرات للسنة الرابعة للنظام القديم.
- السيد خميس اسماعيل: الادارة الجزائرية : المنظمة العربية للعلوم الادارية، سنة 1978 ص 14 وما بعدها.
- دروس في الاقتصاد السياسي الاشتراكي للاستاذ صبري سنة 1978/1979.

./.

ولمواجهة هذه الظروف بالاضافة الى اسلوب الثورات بدءا بثورة الامير عبد القادر بن محي الدين وانتهاء بوحدة الثورة المنتصرة ثورة اول نوفمبر 1954 الى جانب هذا الاسلوب هنالك اسلوب اخر لا يقل اهمية وهذا الرفض الكلي من طرف الشعب الجزائري وعدم الاعتراف بالسلطة الاستعمارية ومقاطعتها نهائيا وهذا يتمثل في عدم الاستفادة من الخدمات التي تقدمها السلطة الاستعمارية مهما كان نوعها حتى في التسجيلات البلدية او ما يسمى حاليا بالحالة المدنية، وخلال هذه الفترة ظهرت عدة محاولات في ربط الجزائر بفرنسا سياسيا واداريا واقتصاديا واجتماعيا، ويمكن ان نشير هنا الى بعض التفاصيل حتى نبين اهمية عملية التخطيط بمفهومها السلبي والغير الواقعية اي بعبارة اخرى التخطيط المرحلي.

المطلب الثاني : مبررات سلبيات عملية التخطيط الاداري في الجزائر اثناء الاحتلال.

وهنالك بعض التفاصيل نوردها لنبين اهمية عملية التخطيط بمفهومها السلبي او الغير الواقعية اي بعبارة اخرى كما اسلفنا القول التخطيط المرحلي :

1 - في المجال الاقتصادي (1) :

بالنظر الى التطور المستمر الذي عرفه التخطيط الفرنسي في المجال الاقتصادي وعلى وجه الخصوص في الصناعة حيث تم النهوض بالصناعات الفرنسية معتمدة في ذلك على التحكم واستغلال الموارد الاولية الجزائرية وهذا ما يسمى بالصناعات التحويلية حيث وضعت فرنسا كل الامكانيات المادية في شكل الموارد الاولية من فحم وبترول الى غير ذلك كلها في خدمة الصناعة الفرنسية وكذلك الموارد الزراعية مما ادى بالدولة الاستعمارية الى التغيير حتى في شكل ونوع المزروعات حيث كانت الجزائر زراعتها الاساسية القمح ثم استبدلتها بالكروم وهذا لتمويل مصنوعاتها واذا كان هذا هو المجال الاقتصادي فان المجال السياسي ايضا له مكانته واهميته في هذه المرحلة.

2 - المجال الايديولوجي او السياسي :

ابان هذه الفترة التي تتميز بعدم الاستقرار الايديولوجي في فرنسا مما ادى بها الى تهجير المناوئين لسياسة الحكام الى الجزائر وتشجيعهم للبقاء فيها وهذا بمنح لهم امتيازات كبيرة سواء السلطاوية او تمليكهم اراضي جزائرية الى غير ذلك من الامتيازات، هذا الوضع يقابله محاولات

(1) الدكتور عبد اللطيف بن اشنهو: التخلف، الشركة الوطنية للكتاب سنة 1979 ص83 ومابعدها ./.

المواطنين الجزائريين الاصليين في تنظيم صفوفهم في شكل تنظيمات وحركات وطنية مما ادى بالسلطة الاستعمارية احيانا المواجهة او احيانا اخرى المهادنة وحتى بالوعود الكاذبة، هذا الجانب الايديولوجي قد ادى بزعزعة الكيان الاستعماري وتقويضه نهائيا عندما توحدت الثورة الجزائرية المنتصرة .

3 - المجال الاداري :

في خضم هذه المرحلة التي عرفت فيها فرنسا ما يسمى القانون الاداري بمعناه الفني والقانوني وتطور الدولة من عدم التركيز الاداري الى اللامركزية الادارية مما ادى بتطبيق اسلوب مغاير تماما لما هو عليه في فرنسا وهذا على الجزائر حيث يوجد ما يسمى بأسلوب مكاتب العرب وبلديات مختلفة التنظيم والاشكال وعدم استقرار السلطة الدينية في الجزائر كل هذه الاشكال الادارية اثرت تأثيرا سلبيا على الادارة الجزائرية ولا زالت تعاني من هذه التركة الثقيلة والاجيال تدفع تكاليف باهضة في حياتها.

4 - المجال الاجتماعي(1):

من يتناول بالدراسة والتحليل الوضع الاجتماعي السائد للشعب الجزائري اثناء هذه الفترة التي تتميز بالنهب والسلب والقضاء على كل المقومات الجزائرية حضارية كانت ام حتى شخصية، مما يمكن القول بأن نسبة الامية والجهل والاساطير والخرافات كانت هي النصيب الاعظم للشعب الجزائري، والغذاء يكاد يكون اشبه بتلك الاغذية التي تنفق على العبيد في القرون الوسطى، وانتشار الاوبئة والامراض الى غير ذلك،

== - الثورة الزراعية للاستاذ بيوض بمعهد العلوم القانونية والادارية، جامعة الجزائر في شكل محاضرات للسنة الرابعة سنة 1980-1981.
- محاضرات للاستاذ تيسير عواد: قانون البترول.
- السيد خميس اسماعيل: المرجع السابق - ص 41.

(1) الاستاذ ابو القاسم سعد الله : تاريخ الجزائر الثقافي : الجزء الثاني صفحة 21 وما بعدها - ميثاق البلدية لسنة 1967.
- ديباجة الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976.
بالاضافة الى الملتقى الوطني في معهد علم الاجتماع تحت عنوان: التخطيط بمختلف اشكاله المنعقد سنة 1987 بجامعة عنابة.
- اضف الى ذلك معلومات تم استخلاصها من بعض الاخوة الذين عاشوا الثورة الجزائرية،

./.

من الظروف الصعبة التي ميزت الوضع الاجتماعي للشعب الجزائري في بنيانه وتركيباته واشكاله تفاقمت بشكل ملحوظ، نسبة الوفيات كل هذه العوامل تترجم لنا بوضوح التدهور الاجتماعي السائد انذاك وعدم الاهتمام بالتخطيط في هذا المجال، ويمكن القول ان هذه الفترة كان يوجد هناك تخطيط في اهدافه ووسائله وفلسفته يقضي على العنصر الجزائري ويطبق احدى المبادىء الجوهرية الا وهي الجزائر فرنسية، اذ فالتخطيط يتميز بانه شكل من اشكال التخطيط المرحلي والجزئي في آن واحد، كما انه يهدف الى ربط الجزائر في مواردها المائية وثرواتها الطبيعية بالصناعة الفرنسية وبالاحرى بالتخطيط الفرنسي اي انه مصدر من مصادر التخطيط الفرنسي، غير ان هنالك مشاكل عانت منها الدولة الاستعمارية خاصة في مرحلة لاحقة الا وهي عدم الاستقرار الذي ميز تلك الفترة، مما ادى بفرنسا الاستعمارية الى تسكين الاوضاع وتهدئة الراي العام وهذا في شكل تنازلات خاصة عندما اشتد لهيب الثورة في مشروع قسنطينة الاقتصادي، لم يقبل حتى من قبل السلطة الاستعمارية، اضف الى ذلك اكتشاف البترول في الجزائر كل هذه المعطيات غيرت من روءية الدولة الاستعمارية ولو ان هذا التفسير كان موءقت، اضف الى ذلك التنظيم المحكم السائد انذاك للثورة الجزائرية وهذا تحت لواء حركة موحدة وذلك بالقضاء على جميع الخلافات السائدة في الحركات الوطنية تحت اسم حزب جبهة التحرير الوطني وكذلك الدور الطلائعي الذي قامت به جمعية العلماء المسلمين، كل هذه الاعتبارات وغيرها عجلت وقضت قضاء مبرحا على الوجود الاستعماري وهذا في تخطيطه وادارته واقتصاده ومناهجه وتكنولوجيته وسياسته واحزابه ودساتيره، اذا فان الثورة الجزائرية التي انطلقت منذ ان وضع الاستعمار الفرنسي اقدامه على الجزائر بقيادة الامير عبد القادر وانتهت سنة 1962 بقيادة الشعب الجزائري فكانت ثورة مخططة وقيادة منظمة وهذا:

1 - <u>في المجال الاقتصادي(1)</u>:

حيث كان الشعب الجزائري هو الممول للثورة والمخرب للاقتصاد الفرنسي كالاضرابات وتخريب المصانع الى غير ذلك.

---

(1) السيد خميس اسماعيل - المرجع السابق - ص 51.
- الاستاذ الشوطي بن ملحة : تنظيم القضاء الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية لسنة 1979 ص 32 وما بعدها.

./.

2 - في المجال القانوني والاداري :

حيث كانت الشكاوي ترفع الى اعضاء جيش التحرير الوطني للفصل فيها وهناك لجان في هذا المجال ولمواجهة الادارة الفرنسية بالامتناع المطلق للتوجه اليها اي ان المواطن الجزائري لا يعترف بدور يذكر للادارة الاستعمارية مهما كانت فوائدها واهميتها وعلى هذا الاساس توجد حكومة جزائرية او ادارة جزائرية ولو انها بسيطة في الداخل الا انها موجهة في الخارج خاصة في مجال التخطيط العسكري والتعريف بالقضية الجزائرية في شتى المحافل الدولية والمنظمات الاقليمية والدولية وعلى هذا الاساس ووفقا لهذه المعطيات انتزعت الجزائر بلغة السلاح استقلالها الشكلي وبقي الاستقلال الحقيقي وهو ما سنراه في المرحلة الثانية اي مرحلة الاستقلال.

المبحث الثاني : عملية التخطيط الاداري اثناء الاستقلال(1).

بعد الاستقلال السياسي سنة 1962 وانطلاقا من تلك المعطيات التاريخية التي ميزت الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وجدت الجزائر امام عدة تحديات منها الاطار الفني وقلة الموارد المالية وعدم وجود اقتصاد متكامل ومنسجم في مختلف قطاعاته وانتشار الامراض الاجتماعية المختلفة منها الحرمان والفقر الى غير ذلك من السلبيات الاجتماعية ووجود ادارة مخربة ووكر للامراض الاجتماعية بآفاتها المختلفة مما ادى بها الى الاستمرارية في النضال من اجل تحقيق اكبر انتصار الا وهو بناء الجزائر اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا واداريا وسياسيا اي الجزائر المستقلة بمعناها الواسع والشامل لهذه الكلمة .

المطلب الاول : الاسس والمبادىء العامة لعملية التخطيط الاداري اثناء الاستقلال.

ولقد تم وضع النواة الاولى لعملية التخطيط وذلك في القطاع الزراعي بشكل خاص او ما يسمى بالقطاع المسير ذاتيا حيث صدرت قرارات مارس سنة 1963 تنص على اسلوب التسيير الذاتي وهو ما يعرف بالادارة الذاتية كما هو الشأن في يوغسلافيا حيث تطبق التخطيط الجزئي وهذا انطلاقا من ظروفها وقناعاتها العامة التي فرضتها عليها

---

(1) قرارات تأميم المناجم والبنوك سنة 1966.
محاضرات في الاقتصاد الجزائري للاستاذ عصمان سنة 1979 تحت عنوان اقتصاد المشروعات
- السيد خميس اسماعيل - المرجع السابق - ص 63.

./.

ايديولوجيتها ، اذا كان التسيير الذاتي في الجزائر وحيد الظروف وفرضه الواقع الجزائري، وكان للتسيير الذاتي ان يكون اسلوب للادارة الجزائرية حيث كانت تلك القرارات تتعلق بالموضوعات التالية : المناجم، البنوك، القطاع الزراعي، الا ان هذا النموذج لم يعمر طويلا، كما انه لم يتم تعميمه وتطبيقه في شتى المجالات حيث بقي مقتصرا على بعض القطاعات الزراعية التي آلت ملكيتها الى الدولة والذي يميز هذا النموذج هو انه لا يختلف في مناهجه واساليبه عن القطاع الخاص حيث يكون للحكومة واجهزتها المركزية دور توجيهي فقط كما انه لم يكن هذا النموذج من اختراع يوغوسلافيا من منطقة الدول المتخلفة اقتصاديا واداريا، اضف الى ذلك ان هذا النموذج يشترط توفر القناعة العامة ودرجة كبيرة من الايمان بتلك الايديولوجية التي تؤمن بها تلك الدولة المطبقة او التي انتهجت هذا النهج، اما العوامل التي دفعت بالجزائر الى تطبيق هذا الاسلوب ولو مرحليا يعود الى تلك الاطارات الفنية والموارد المالية، كما انه قد تم نتيجة الهجرة الجماعية للمعمرين وترك البلاد بدون ادنى شرط من شروط اتفاقية افيان التي تشترط تسليم السلطة الى الحكومة الجزائرية وفقا للتقاليد والقوانين الدولية. في مجال الاستقلال، ويبدو ان هذه الهجرة هي عملية انتحارية قام بها الاستعمار الفرنسي، واذا كان هذا الوضع في مجال التسيير الذاتي فما هي اجهزته ونصوصه القانونية (1) والتنظيمية، ان فلسفة التسيير الذاتي تقوم على الادارة المستقلة ذاتيا، وتدار من قبل العمال بدءا بالاطارات الفنية والتقنية الى ابسط عامل حيث يتم تحسين المدير والخبير اي الهيئة المخططة والمسيرة، وعلى هذا الاساس وهذا بموجب نصوص قانونية قد عرفت الجزائر التنظيم التالي :

1 - الجمعية العامة :

تتألف الجمعية العامة من جميع عمال الموءسسة او الوحدة ونحن هنا نستطيع ان نقول الجمعية العامة لعمال المزرعة المسيرة ذاتيا، اذا فالقاعدة العامة ان جميع عمال المزرعة يوءلفون الجمعية وتعقد هذه الجمعية العامة عادة اجتماع كل سنة وهذا للمهام التالية :

أ) تخطيط للمزرعة ودراسة المخططات الوطنية خاصة منها في المجال الزراعي.

---

(1) منشورات وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي تارة وزارة الفلاحة والثورة الزراعية تارة اخرى، بالاضافة الى مجموعة من النصوص السياسية في شكل مراسيم التي تنظم كيفيات وطرق التسيير الذاتي في الجزائر، اضف الى ذلك بعض الكتب الفقهية في المجال الفلاحي كمحاضرات في الثورة الزراعية للاستاذ خالد بيوض.

./.

ب) انتخـــاب مجلــس العمــال: يعتبــر مجلس العمــال (احــدى الاجهـــــزة الرئيسيــة فــي مجــال تحضيــر ودراســة المخططات وهـــذا المجلــــس ينتخــب بــدوره اللجـــان المسيـــرة ذاتيــا ويقابــل هذا التنظيم الشعبـــي وجـــود مديـــر الـــذي لـــه دور اســاســي فــي مجــال التخطيـــط ومقررات الاجهـــزة المنتخبـــة وبجانبــه رئيــس المــزرعــة ونستطيــع القــول بــأن هــذا الاسلــوب يتميــز بنــوع مــن التــدخــل مــن طــرف الحكومـــة وهـــذا عـــن طريـــق تعييـــن مديـــر المــزرعــة وهــو مــالا نــلاحظـــه فـــي التسيير الــذاتـــي المطبــق فــي يوغسلافيــا .

واذا مــا سلمنــا بهــذا الفكــر يمكــن القــول بــأن التخطيــط فــي هــذا المجـــال هــو تخطيـــط جــزئـــي او مرحلـــي كمــا انـــه يمكـــن القــول ايضــا بأنـــه تخطيـــط قطــاعـــي وهـــذا اذا مــا نظــرنــا الــى تخطيـــط الزراعـــي وعــلاقتـــه بــالمخطط الوطنـــي الشامـــل لان هنـــاك وزارة الفــلاحـــة والاصـــلاح الــزراعـــي التـــي تعتبــر الســلطــــة الوصيـــة علـــى هـــذه المـــزارع وهـــذا اول اسلـــوب بعــد الاستقـــلال مبــاشــرة فــي مجــال التخطيــــط والادارة الــذي عــرفتــه الجــزائـــر كمـــا ان لهـــذا النمــط وجــود ولكــن فـــي اطـــار محـــدود وهـــذا مــا نـــلاحظـــه حـــاليـــا فـــي القطـــاع الفــلاحـــي الاشتــراكـــــي وسنعـــود الـــى هـــذا المـوضـــوع اثنـــاء تحليلنـــا لعمليـــة التخطيـــط الاداري وتطبيقاته فـــي الجزائــر (1) . وهـــذا المــوءشـــر الاول، كمــا تم استــرجـــاع جميـــع ثــرواتنـــا الطبيعيـــة بقــرارات تــأمـــيم وهـــذا بعـــد التصحيـــح الثــوري سنـــة 1965 مبــاشــرة حيـــث تـــم تــأمـــيم المنــاجـــم فـــي 6 مـــاي 1966 والثــورة الزراعيـــة سنـــة 1971 والتسييـــر الاشتــراكـــي للموءســـســـات واحـــداث المجالـــس المنتخبـــة للبلديـــة والولايـــة وهــم علـــى التــوالـــي سنتـــي 1967 و 1969 وانتهــاء بالمجلــس الوطنـــي الشعبـــي سنة 1976 تلــــك هـــي الظـــروف والمعطيـــات التـــي طبعـــت عمليـــة التخطيـــط فــي الجـزائــر على مختلف المستويـــات والموءســـســـات والقطـــاعـــات ونحـــاول تحـــديـــد ولــو بايجـــاز التجـــربـــــة الجــزائــريـــة فـــي مجـــال التخطيـــط حســـب كل قطـــاع وهـــذا لتوضيــح الرؤيــة والظــــروف التـــي ميزت الثــورة التحريريـــة بمفهومهـــا الشامـــل .

---

(1) قــرارات تأميم المحروقات سنة 1971 وكذلك تأميم المناجم كلية وذلك سنة 1966 وهـــي عبارة عن منشورات صادرة عن وزارتي الطاقة والصناعة الثقيلة .
- بيان 19 جوان 1965 ومرسوم تشكيل الحكومة في 10 جويلية من نفس السنة .
- ميثاق وقانون الثورة الزراعية خاصة المادة (22) من الامر المتعلق بالثورة الزراعية الذي يوضع حدا للملكية الخاصة للاراضي الفلاحية .
- قانون وميثاق التسيير الاشتراكي للموءسسات سنة 1971 وميثاقي البلديات والولايـــات بالاضافة الى قوانينهمـا .
- ميثاق الوطني في صيغته الاولى، والدستور الجزائري لسنة 1976 يضاف الى ذلك القانون المدني الجزائري لسنة 1975 خاصة تلك المواد المتعلقة بالحماية المدنية لملكية الدولة.

./.

انطلاقا من القاعدة المادية في مجال التخطيط وهي النهوض بالاقتصاد الوطني، حيث هذه الاستراتيجية تهدف اساسا الى تهديم اشكال التنظيمات الاجتماعية التي غرسها الاستعمار الفرنسي حيث جعل الوضع يتصف بالسكون وابراز الطابع الديناميكي حيث كانت السلطة الكولونيالية قد انتهجت سياسة تتصف بالاجراءات السلبية واعتبرتها اصلاحات هادفة الى دعم تراكم راس المال من جهة والى تهدئة ثورة الريف من جهة اخرى، هذا الوضع شكل عبئا ثقيلا على كاهل الاقتصاد القومي خاصة في مجال اصلاحات البنية الاقتصادية واحداث تحولات اساسية وهذا لا يمكن تحقيقه الا عن طريق اسلوب الثورة وليس الاصلاحات، اما نشوء القطاع العام من الناحية الواقعية والنظرية في الجزائر لم يعد يرجع فقط الى المذهب الا وهو المذهب الاشتراكي بل الى ظروف املاها الطابع المميز للواقع الاقتصادي الجزائري، اذا فان الاستراتيجية الاقتصادية تتميز بالبساطة وعدم وجود التكامل الصناعي والقطاعي وعدم وجود الانسجام والتنسيق في الهياكل والموءسسات مما ادى بالجزائر الى تبني الاسلوب الثوري واحداث صناعة ارتكازية اي ما يسمى بالصناعات الاساسية وهذا تماشيا مع معطيات البلاد البشرية والموارد الطبيعية حيث تم انشاء عدة مصانع لها وزنها واهميتها التطور السريع الذي تتطلبه الخبرة والغزو التكنولوجي الذي اجتاح العالم، كل هذا اثر على المصانع الجزائرية، اذا فان عملية التخطيط الاقتصادي في الجزائر ابان هذه المرحلة لم تكتمل بعد حيث ما زالت تبحث عن نفسها وما يقال عن عملية التخطيط الاقتصادي يقال ايضا عن المجالات الاخرى الادارية والاجتماعية والثقافية والسياسية.

اذا فان عملية التخطيط تتصف بالطابع الشمولي والمركزي واصبحت من مهام الحكومة بشكل اساسي اي يمكن القول انه منذ سنة 1962، الى سنة 1967 وحتى سنة 1976 فكانت تتميز بظاهرة عدم التركيز في مجال التخطيط لان وضع الاستراتيجية الشاملة يتطلب وجود هياكل وقدرات بشرية ونصوص تنظيمية وتشريعية لعملية التخطيط(1).

---

(1) الدكتور عمار بوحوش: تطور النظريات والانظمة السياسية - ص 343. بالاضافة الى المعلومات التي استقيتها من دراستي الخاصة من خلال الوسائل الاعلامية المرئية والمسموعة كالمجلة الاقتصادية الاسبوعية التي يصدرها قسم الاخبار عن طريق المذياع بالاذاعة الوطنية.

./.

اذا فان دراسة الواقع الجزائري حسب المنظار التاريخي نستطيع القول بأننا قد وصلنا الى مرحلة التخطيط النوعي وهذا ما سنتناوله بالتفصيل من خلال دراستنا لنشأة وتطور الدولة الجزائرية في منطلقاتها التشريعية وبالاحرى القانونية والتنظيمية في صورها المركزية واللامركزية وفي قطاعتها بما فيها القطاع الاداري ومنطلقاتها الايديولوجية من خلال النصوص السياسية، اذا ما هي عملية التخطيط الاداري من خلال هذه الدراسة ؟ والى اي مدى تطبيق منية التخطيط الاداري على المستويات عدة.

المطلب الثاني : مستويات عملية التخطيط الاداري المركزي واللامركزي.

ومن بين هذه المستويات :

1 ـ على المستوى المركزي والاجهزة التالية :
- وزارة التخطيط.
- المحافظة السامية للوضعية العمومية.

2 ـ على المستوى اللامركزي والاجهزة الفنية والمجالس المنتخبة في كل من الولاية والبلدية هذا بالنسبة للامركزية والمركزية الاقليمية، اما على المستوى المركزي واللامركزية المرفقية او المصلحية :

- وزارة التكوين.
- وزارة التعليم العالي.
- وزارة التربية الوطنية. والمؤسسات الاخرى كالمدرسة الوطنية للادارة ومراكز التكوين الاداري، كل هذه المجالات ومنجزات في عملية التخطيط الاداري اي بلورة الحقيقية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

اذا لماذا نخطط ؟ وكيف نخطط ؟ومتى نخطط؟ ولمن نخطط؟ ومن هم المخططون؟ وما هي صلاحياتهم في مجال التخطيط ؟ تلك هي الاسئلة وغيرها التي سنتناولها بالدراسة والتحليل علنا نجد الاجابة تأسيسا على من له خبرة ودرجات علمية، وعلى اية حال فان العالم اليوم يعيش مرحلة معقدة بأساليب واجراءات واشكال تتطلب وجود تنظيم محكم والحصول على خدمات كثيرة وبتكاليف قليلة وبجهد اقل، اذا فان مرامي واهداف عملية التخطيط الاداري تنصب على هذا الاساس، بالاضافة الى التخلف في المجال الاداري وهو

./.

مطلب ثاني بالنسبة للجزائر يضاف اليهما احداث ادارة جزائرية منسجمة مع مقومات الجزائر الدينية والوطنية حيث كل هذه الاهداف فهي من مهام عملية التخطيط الاداري في الجزائر (1).

اذا فان مصادر العملية فهي قليلة اذا ما قورنت بالاهداف المراد بلوغها خاصة اذا ما سلمنا بالشكل الاساسي والرئيسي في الجزائر الا وهو عدم الاستقرار في الموءسسات سواء في مجال التكوين والتعليم الى غير ذلك من الخدمات التي يطمح اليها الشعب الجزائري، اضف الى ذلك تلك التقسيمات الادارية التي عرفتها الجزائر حيث لم تتوفر على الصناعات الادارية الاساسية لتسيير دواليب الهيئات الادارية خاصة المنتخبة.

اذا هذه بايجاز فكرة عامة عن عملية التخطيط الاداري وسنتناولها بالدراسة والتحليل في جوانب عدة نتولى شرحها في المبحث التالي.

المبحث الثالث : جوانب عملية التخطيط الاداري حسب الاسس العامة.

1 - الجانب القانوني.
2 - الجانب التنظيمي.
3 - الجانب المادي.

ان هذه المحاور الثلاثة تشكل الاطار لنشأة وتطور عملية التخطيط الاداري على اختلاف العصور وفي جميع المجتمعات وبغض النظر عن النظام السائد لكن لا بد من تحديد اهم منطلقات عملية التخطيط الاداري.

المطلب الاول :الاساس القانوني لعملية التخطيط الاداري من خلال دراسة تاريخية تحليلية (2)

اذا كان المجتمع قد بدأ في تركيبته وفي مجال تكويناته بالبساطة في المجال الاداري حيث كان يتجسد هذا المجتمع في التنظيم العائلي ثم تطور لياخذ شكل

---

(1) الاتجاهات الحديثة في علم الادارة : الدكتور عمار بوحوش، الموءسسة الوطنية للكتاب ص 14 وما بعدها .وايضا 192 وما بعدها بنفس المرجع.
- الوظيفة الاستشارية - ص 235 وما بعدها من نفس المرجع.

(2) الدكتور ابو القاسم سعد الله ، المرجع السابق الجزء الثاني ص 44.
- ميثاق الجزائر 1964.
الديباجة من الميثاق الوطني في صيغته الاولى لسنة 1976 بالاضافة الى محاضرات بعنوان تاريخ الموءسسات الجزائرية التي القيت على طلبة السنة الاولى ليسانس بجامعة الجزائر معهد العلوم القانونية والادارية سنة 1977 للاستاذ زبادي.
- دروسا في القانون الاداري للاستاذ عوابدي عمار، المرجع السابق تحت عنوان عدم التركيز الاداري.

./.

الدولة وفي هذا المجال ظهرت الدولة بامكانياتها المحدودة في مجالاتها الادارية التي كانت مقتصرة على بعض الوظائف الاوهي الدفاع والعدالة والامن وعلى هذا الاساس كانت الدولة الحارسة وظائفها الادارية محدودة وهذا بحكم مصادرها المادية المتواضعة ، لانها كانت تمول من قبل الافراد عن طريق الضرائب وبالتالي فكانت عملية التخطيط الاداري رغم وجودها الا انها مقتصرة على هذه المرافق الثلاثة تضاف الى ذلك وجود صورة واحدة من صور عملية التخطيط الاداري الا وهي الدولة المركزية كما كانت احتياجات الافراد في مجال الخدمات العامة محدودة مما ادى بعدم اقبال افراد الدولة على الادارة وكانت السلطة متمركزة في يد رئيس الدولة ، او الملك حسب الاحوال، إذا فان المنطلق التاريخي الذي يجسد ما وصل اليه الفكر بشكل عام والاداري بشكل خاص هو مفتاح الدخول الى عملية التخطيط الاداري. وبدأ تدخل الدولة المتطور مبينا عدم التركيز الاداري الى اللامركزية الادارية هذا من جهة وبروز الحركات العمالية وظهور الانظمة الاشتراكية وقوة الحركات الوطنية كل هذه العوامل تشكل منطلقا تاريخيا في مجال الفكر الاداري اضف الى ذلك التطور القانوني وظهور الدولة المخططة معتمدة في مخططاتها على واقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والاداري، كل هذا يشكل ميدانا خصبا لدراسة عملية التخطيط الاداري ويمكن استخلاص :

1 ـ الاتجاهات السياسية .
2 ـ التطور والتخلف .
3 ـ المادة التاريخية .

اذا فهذه المرتكزات الثلاث تشكل المنطلق التاريخي لعملية التخطيط الاداري (1).

<u>المطلب الثاني</u> : الاساس السياسي لعملية التخطيط الاداري وانعكاساته على التوسع في مجال الادارة .

الاتجاهات السياسية : بعد ذيوع وانتشار الفكر السياسي مما ادى الى وجود اتجاهين اساسيين وهما الادارة الاشتراكية والادارة الراسمالية البورجوازية

---

(1) ميثاق الصومام سنة 1956.
الميثاق الوطني في صيغته الاولى.، المقدمة من دستور 1976، المادة 10 من دستور الاتحاد السوفياتي سنة 1936 ـ التنظيم العسكري والاداري للامير عبد القادر ـ ص 41 وما بعدها ـ بالاضافة الى المعلومات التي تبلورت في ذهني اثناء دراستي.

./.

الطبقية حيث تتميز الادارة الاشتراكية بوحدة السلطة والقيادة والتخطيط وعلى هذا الاساس فان عملية التخطيط الاداري تمثل انعكاسا او المرآة الحقيقية للدولة الاشتراكية وهذا في انتشار مختلف تنظيماتها بشكل مرافق عامة وهذا بفضل القطاع العام السائد والتوسع في مجال الطلب الذي يفوق بكثير العرض وهذا لاشباع رغبات كافة افراد المجتمع الاشتراكي سواء في مجال التعليم بمختلف اطواره ومراحله والصحة والنقل والمواصلات الى غير ذلك من الخدمات العامة التي من مهام الدولة ولا يمكن لهذه الاخيرة تحقيقها الا عن طريق التخطيط والتخطيط هنا يأخذ عدة صور واشكال اهمها هو التخطيط الشامل الذي حقق نتائج ايجابية في المجتمع الاشتراكي السوفياتي فرغم تعدد القوميات والعقائد لهذا المجتمع واتساع الرقعة الجغرافية ومع هذا فان هذا المجتمع باعتماده على التخطيط الشامل وتوفير القناعة العامة لهذه الشعوب قد تمكنت الدولة السوفياتية من احداث ادارة ملائمة ومستجيبة لمتطلبات افراد مجتمعها في مجال الادارة. اذا فان القطاع الاداري ينمو باطراد وباستمرار مع بقية القطاعات الاخرى انتاجية كانت ام زراعية، اذا فلا يمكن الفصل بين هذه القطاعات في مجال التخطيط ولا تتوقف الادارة عند هذا الحد بل تذهب الى ابعد من ذلك الا وهو تطبيق مبدأ المساواة امام القانون(2)، وتمكين جميع الافراد من تحقيق هذا المبدأ سواء عن طريق التعليم او التكوين او الممارسة الفعلية لجميع مظاهر السلطة وعلى هذا الاساس يقال ان الدول الاشتراكية هي دول المجالس وهذا ما تعنيه كلمة سوفيات اي ان الشعب او الشعوب السوفياتية تمارس نشاطاتها الادارية بدون تمييز سواء في المجال العرقي او الجنسي الى غير ذلك من مخلفات العصور البالية وما تركته الحروب المدمرة في حق الانسانية. اذا نستخلص من هذا ان الادارة هي القلب النابض في جسم هذه الدولة و الدماغ المفكر والمخطط والمنفذ والمتابع للتخطيط وهذا عن طريق الادارة القوية والمتطورة حسب النظام السائد والشامل لجميع القطاعات الاخرى.

والادارة هنا ادارة شعبية بواقعها السياسي والتدخلية في جميع المجالات اقتصادية كانت او اجتماعية او خدمية، وعملية المنهج وهذا بفضل الطريقة المطبقة في مجال التخطيط حيث توجد هيئة مركزية في مجال اعداد الخطة حتى تحقيق اهدافها وهذا بالشكل التالي حيث تبدأ

---

(1) محاضرات في التخطيط للاستاذ فايز انجق سنة 1979.

- نظرية تطور الدولة في شكل محاضرات للاستاذ حامد محمد شطا.

./.

الخطة اساسا من القاعدة وتصعد تدريجيا حتى تصل الى القمة ثم تعود من جديد الى القاعدة للنظر فيها واشراكها والتأكد من اهميتها وصلاحية اهدافها ثم تأخذ نفس الطريق الى القمة لتأخذ شكل قانوني ملزم يجب تطبيقها، ومن هنا نلاحظ ان جميع افراد الشعب او شعوب قد شاركوا في عملية التخطيط وهذا عن طريق ممثليهم في شكل لجان مجالس وهيئات على مختلف المستويات التنظيمية مما يمكن قوله ان عملية التخطيط الاداري في النظم الاشتراكية فهي عملية مستمرة ومعقدة في تركيباتها البنيوية (1) سواء في وسائلها او في اهدافها الا ان مايمكن قوله هو تعدد الوظائف ووحدة السلطة او القيادة وهذا ما يؤدي بنا الى القول بوحدة التفكير وهذا تأكيد للتطبيق القائل مركزية التخطيط واللامركزية في التنفيذ، ونستخلص من هذا المبدأ ان مهمة التخطيط في سلطته يعود في الاساس الى الاجهزة المركزية اما في تنفيذه فهو من صلاحيات جميع التنظيمات السائدة، وهنا تبرز اهمية مبدأ مركزية القرار الاداري في بلورته وصدوره واللامركزية في تنفيذه، وهذه هي أرقى صورة من صور الديمقراطية الادارية (2)، اذا فان دراسة عملية التخطيط الاداري حسب هذا الاتجاه يتطلب الولوج الى دراسة تلك المرافق الضخمة في تسييرها وهياكلها وبغض النظر عن طبيعة نشاطاتها لانها مترابطة ومتداخلة في بعضها البعض لكون التخطيط يتصف بالطابع الشمولي والعمومية، كما ان هذه المرافق تشكل مظهر من مظاهر السيادة وبالتالي تتصف الى حد ما بالسرية في تنظيماتها اضف الى ذلك طبيعة تنظيم الدولة في حد ذاته الذي يتميز بتجميع القوميات او يقال الدولة الفدرالية من نوع خاص وهذا مما يعقد من مهمة النصوص التشريعية . اذا فان كان للدول الاشتراكية ادارة ذات نطاق واسع في مرافقها ومؤسساتها ونصوصها التنظيمية والتشريعية وسعة رقعتها الجغرافية والنمو المستمر في القطاع العام، الا انه يمكن ان نستخلص بعض المبادئ العامة التي تشكل الطابع التنظيمي للادارة الاشتراكية (3).

---

(1) الدستور الجزائري لسنة 1976.
- الميثاق الوطني لسنة 1976.

(2) - الدكتور عمار عوابدي: مبدأ الديمقراطية الادارية وتطبيقاتها في النظام الاداري الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1984، ص 93 وما بعدها.

(3) انظر الى النصوص التشريعية والتنظيمية والمواثيق السياسية المطبقة في الدول الاشتراكية وعلى سبيل المثال الاتحاد السوفياتي على اختلاف دساتيره بالاضافة الى ان دراسات حول التطور الاشتراكي تقر جميعها على هذه المبادئ وهي واردة على سبيل المثال لا الحصر.

./.

المطلب الثالث : اهم المبادىء العامة التي تشكل الطابع التنظيمي للادارة الاشتراكية .

وهذه بعض المبادىء :

1 - وحدة التكوين.
2 - وحدة السلطة .
3 - اللامركزية الادارية .
4 - وحدة العمل.
5 - وحدة الايديولوجية .
6 - توفير القناعة العامة لجميع افراد الشعب الدولة الاشتراكية .
7 - المساواة المطلقة للاستفادة من الخدمات العامة التي توفرها الدولة .
8 - التوسع في مجال الواجبات والتقليل من الحقوق.

تلك هي اهم مبادىء عملية التخطيط الاداري في الدول الاشتراكية وهذه المبادىء جاءت على سبيل المثال لا على الحصر وهي القليل من الكثير لان السرية المفروضة على النشاط الاداري للدولة الاشتراكية عائق للباحث يضاف الى ذلك التداخل في مختلف القطاعات حيث الدراسة في هذه الدول دائما يرتكز على الجانب الاقتصادي والموءسسات ذات الطابع الصناعي وما يمكن القول ان الدول الاشتراكية تطبق في المجال الاداري اسلوب الموءسسات الاشتراكية في جميع قطاعاتها بما فيها القطاع الخدمي اي القطاع الاداري اي بعبارة اخرى ادق الموءسسات الاشتراكية ذات الطابع الاداري وهذا الاسلوب يتطلب توفير عدة شروط ومن اهمها :

1 - تثقيف العامل بثقافة ادارية حتى يستطيع تحمل مسوءولية المشاركة في التخطيط في جميع مراحله وفي شتى اشكاله .

2 - توفير المناخ الايديولوجي اي ان يكون موءمنا ايمانا مطلقا بالمبادىء الاشتراكية .

3 - ان يكون قادرا وبعيدا عن الموءثرات والمغريات التي يمكن ان تـوءدي به الى الهاوية .

وهذه الشروط عادة ما تتضمنها النصوص التي تحكم الموءسسات الاشتراكية كما تمكنه الدولة عن طريق موءسساتها في الحق من تكوينه واعطاءه الفرص لجعله عضوا نشيطا وقادرا على مهامه وهذا وفقا لفترة زمنية محددة وعادة ما تكون كافية لتثقيفه سياسيا واداريا، واذا كان هذا هو الاتجاه الاشتراكي في مجال عملية التخطيط الاداري، فما هو الاتجاه الثاني.

./.

المطلب الرابع : اهم مباديء العامة التي تشكل الاطار التنظيمي للادارة البورجوازية .

ان الاتجاه الراسمالي او الادارة البورجوازية الطبقية (1) رغم تدخل الدولة حيث غيرت من مفهومها التقليدي وهذا نتيجة تظافر عوامل كثيرة منها التطور الصناعي وانتشار التفوق في مجال الحركة العمالية وبروز النهضة الاشتراكية كل هذه غيرت من مفهوم الدولة التسلطية ومع هذا فان الادارة لا تزال تشكل امتيازا لفئة معينة وهذا بحكم الفلسفة البورجوازية القائمة على الطابع الفلسفي حيث لا تزال تطبق المبدأ القائل دعه يعمل دعه يمر وعلى هذا المنوال نشأت وتطورت فكرة التطور الاداري لتكرس لصالح فئة معينة خاصة في مجال التوظيف وجعلت من الادارة ادارية جيادية وفي خدمة فئة محدودة والى عهد قريب كانت فرنسا في توظيفها الاداري تميز بين المرأة والرجل وهذا يعود الى سنة 1946 ومع هذا فان هناك جملة من المباديء قد صارت في متناول الجميع كالتوظيف والاستفادة من الضمان الاجتماعي لكن وفق شروط معينة كالاقدمية والترتيب التدريجي يضاف الى ذلك تلك الوظائف التي لا علاقة لها على الاطلاق بالاتجاه السياسي وهذا تماشيا مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تتضمنه جميع نصوص الدساتير الدول البورجوازية على امتداد مراحلها التاريخية ومن هنا يمكن استخلاص اهم المباديء الادارية فيما يلي :

- نظام الوظيفة المغلقة .
- نظام التخطيط الاداري الجزئي او القطاعي التأشيري والغير ملزم وفي معطياته عبارة على توجيه عام حيث يقتصر على ما يعجز الفرد على تقديمه من جهة وما يضمن للفئة او الطبقة المسيطرة البقاء والاستمرارية في مجال الاستغلال ولكن وفقا لطريقة علمية ومنهجية مضبوطة واذا كان لهذه المباديء الصمود والبقاء في النمط الاوربي فان النظام الامريكي يختلف الى حد ما وخاصة في مبدأ النظام الوظيفة المفتوحة وعلى اية حال فان هذا الاتجاه يمتاز بعدم التجانس في المجال الاداري ومن هنا يمكن القول بان عملية التخطيط الاداري تشترط شروط لا يمكن تحديدها في نمط واحد فمثلا فرنسا تركز في المجال الاداري على تكوين النخبة وهذا وفقا للمعاهد الادارية المتخصصة اما الولايات المتحدة الامريكية ، فهي تترك

---

(1) محاضرات في مادة اعوان الدولة للاستاذ لخضر بن عزي لسنة 1980 - محاضرات في النظم الادارية للاستاذ حسن ملحم سنة 1980 - نظرية تطور الدولة تحت عنوان: التعريف المقترح للاستاذ محمد حامد شطا في شكل محاضرات.
الاتجاهات الحديثة للعلم الادارة : المرجع السابق - ص 331 وما بعدها .

./.

المجال للمعاهد الخاصة للتكوين في المجال الاداري وعلى هذا الاساس
يبرز مبدأ المنافسة الحرة حتى في مجال الاشباع الامثل للحاجات العامة
يضاف الى ذلك مبدأ المساواة الوهمي والمتمثل في المساواة القانونية وان كانت
بعض الحاجات اصبحت عامة خاصة كالتعليم خاصة في طوره الاول ومن هنا
انطلقت عملية التخطيط الاداري من منطلق ايديولوجي مفاده تعدد السلطات
وتقديرا ان اشباع الحاجات العامة يبدأ اساسا من مصلحة الفرد ومجموع
مصالح الافراد تشكل في النهاية مصالح المجتمعات ايمفهوما للمصلحة العامة
هي مصلحة قبل كل شيء الاحزاب اي ان المنهج المتبع وحدة
الى مجموع الوحدات والتخطيط الاداري في هذه المجتمعات هو عبارة
على برامج مدروسة ومجزأة رغم تطبيق بعض اركان التخطيط الشامل
كالمدة الزمنية الا ان اهم شيء في التخطيط هو محتواه ومضمونه ومدى
شموليته لافراد المجتمع وتبقى عملية التخطيط الاداري مجالا خصبا
للصراعات الايديولوجية التي تتجسد في تعدد الاحزاب الا ان دور العمال
خاصة في القطاع الاداري له دور كبير في تغيير من الفلسفة الادارية
المطبقة في تلك الدول ومن هنا ظهرت عدة مدارس منها ما يعتمد
على فكرة القانون الاداري وهذه المدرسة تطبقها اساسا فرنسا ومن
حذا حذوها والمدرسة الثانية هي مدرسة العلوم الادارية التي
تطبقها الولايات المتحدة الامريكية اي المدرسة الانجلوسكسونية والتي لها
من يحاذيها من بعض دول العالم كبريطانيا مثلا، اذا خلاصة القول بأن
نشأة وتطور عملية التخطيط الاداري وفقا لهذا السياق التاريخي فهو
يؤكد على تعدد المدارس والاتجاهات تضاف اليه عوامل اخرى
جغرافية وسيكولوجية ومقومات الدول مما ادى الى بروز جملة من
المبادئ الادارية المشتركة والصالحة لجميع المجتمعات على اختلاف
مشاربها ومكوناتها كاللامركزية الادارية التي تطبقها جميع الدول مع
اختلاف في مداها وعموميتها واتساع في مجال الخدمات العامة وهذا
يتجسد في حجم المرافق العامة للدولة وبروز القطاع العام في الدول
الراسمالية وتطبيق حد ادنى من المساواة ولو بشروط تعتبر الى حد ما
صعبة التوفير وهذا في مجال التوظيف، اذا فان لدراسة عملية التخطيط
الاداري لا بد من تحديد اهم منطلقاتها وفي هذا المجال يمكننا من ابراز المنطلق
التاريخي، والجزائر كبقية دول العالم التي عرفت هي ايضا اشكالا متباينة في مجال
التخطيط الاداري.

./.

المبحث الاول : المنطلق التاريخي لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

سنحاول تحديد المنطلق التاريخي لعملية التخطيط الاداري في الجزائر (1).

المطلب الاول : سلبيات الادارة الفرنسية على عملية التخطيط الاداري في الجزائر.

منذ الاحتلال الفرنسي والجزائر مسرحا للتغيرات المستمرة في المجال الاداري، وهي تارة ادارة مركزية والشمال القسنطيني ومرة اخرى فهي عسكرية التنظيم، وهذا مما ادى الى القول بأن الادارة الموجودة ابان الاحتلال الفرنسي فهي ادارة فوضوية المنشأ وفرنسية الاهداف والوسائل وامتيازا لمن لا وطن لهم او لا فرنسية على الاطلاق لهم والذين يشكلون خطرا على ذوي النفوذ السياسية في الادارة الفرنسية، اي بعبارة اخرى فهي ملجأ لمن صدرت ضدهم احكاما، وما يعرف اليوم بفكر اللجوء السياسي. وامام هذا الوضع فان عملية التخطيط الاداري في الجزائر كانت مقصورة على بعض المرافق كتكوين ابناء المعمرين وبعض الانشطة الادارية التي تضمن الاستمرارية في البقاء الاستعماري كاحداث الملاجيء للمجنداء والثكنات العسكرية ومحتشدات للزج بالمواطنين الجزائريين في متاهات الاغوار، وهيذه المحتشدات التي تعرف بمراكز" الاصاص" وامام هذه المعطيات يمكن القول بأن فرنسا لم تطبق عملية التخطيط الاداري بمفهومها الايجابي التي طبقتها في بلادها والمتمثلة في نشر الحضارة في ربوع فرنسا وتطبيق المناهج الحديثة في المجال الاداري التي توصل اليها العلم الاداري واحداث مدارس ومعاهد للتكوين في مجال التخصص وهذا الوضع قد استمر ردحا طويلا من الزمن حتى تم القضاء نهائيا على الوجود الاستعماري في الجزائر وهذا سنة 1962.

وامام هذا الوضع وطبقا للبرامج التي سطرتها الثورة الجزائرية بدأت الدولة الجزائرية المستقلة بوضع تصور عام في مجال التخطيط.

المطلب الثاني : النظام الادلري اثناء الاستقلال وانعكاساته على عملية التخطيط الاداري.

ان الذي يهمنا هنا هو عملية التخطيط الاداري حيث تكونت الدولة الجزائرية اداريا من مجموعة من الولايات والدوائر والبلديات ويفهم من هذا ان الجزائر

---

(1) التجربة الجزائرية للتخطيط والتنمية للدكتور عبد اللطيف بن اشنهو، الموءسسة الوطنية للكتاب سنة 1980 ص 62.
التاريخ الجزائري الثقافي الجزء الاول للدكتور ابو القاسم سعد الله 1979، الموءسسة الوطنية للكتاب، ص 12 وما بعدها.
السيد خميس اسماعيل، المرجع السابق ص 50 وما بعدها.
يضاف الى ذلك المحاضرات التي استقيتها خلال دراستي الجامعية خاصة تلك المتعلقة بالدولة والاقتصاد الجزائري في السنة الثانية.

قد غيرت من مفهوم كلمة العمالة واستبدلتها بالولاية، كان آنذاك عدد الولايات حوالي (15) خمسة عشر متبوعة بمجموعة من الدوائر والبلديات كما سنتعرض له في حينه.

واهم ما يميز هذا السياق التاريخي الذي يشكل منطلقا لعملية التخطيط الاداري هو النهج الاشتراكي كأسلوب وطريقة لاحداث التنمية الشاملة بما فيها التنمية الادارية. ومن هنا قد طبقته الجزائر خاصة في مراحلها الاولى المبادىء التالية : وحدة السلطة ، اللامركزية الادارية وتطبيق سياسة التوازن الجهوي في شكل برامج خاصة لكل ولاية من ولايات الجمهورية وهذا مايعرف تحت تسميات عديدة الاصطلاحات: الاصلاح الاداري - الثورة الادارية - التقدم الاداري - التنمية الادارية.

المبحث الثاني : اوجه عملية التخطيط الاداري (1).

سندرس هذه العملية من الاوجه التالية :

المطلب الاول : منطلقات عملية التخطيط الاداري بمفهومها الشامل.

1 - المنطلق المادي.
2 - المنطلق البشري.
3 - المنطلق الفكري بمفهومه الشامل.

اذا كنا قد خلصنا الى القول بأن المنطلق التاريخي في مكوناته السياسية واتجاهاته، فان التخلف والتطور في المجال الاداري بشكل عام وعملية التخطيط الاداري بشكل اساسي لا بد من الاشارة اليها اذن، فاذا كان المنطلق المادي والتبلور في التطور والتخلف لعملية التخطيط الاداري حيث التكنولوجيا الادارية اصبحت تشكل انشغالات الجميع وعلى وجه الخصوص الدول المتخلفة اداريا وكيف يمكنها ان ترتقي الى مستوى الدول المتقدمة اداريا وهذا عن طريق عملية التخطيط الاداري التي هي الطريقة الامثل للنهوض بمجتمعاتها والقضاء نهائيا على دابر التخلف.

---

(1) القوانين الاساسية للوظيف العمومي سنة 1966 وما بعدها من المراسيم التطبيقية.
- القانون الاساسي العام للعامل لسنة 1978.
- تشريع العمل في شكل محاضرات للاستاذ جلال قريشي.
- مقتطفات من خطابات الرئيس الراحل هواري بومدين خاصة المبدأ القائل: نريد ان نبني الدولة الجزائرية التي لا تزول بزوال الرجال.
- بالاضافة الى احداث منهج تصوري خاص في كيفية معالجة هذا الموضوع من الناحية التاريخية وهذا متأثرا ببعض الدراسات الخاصة بقانون الدولة للتنمية للاستاذ تيسير عواد وبعض الشروح اثناء المحاضرات للقانون الاداري للاستاذ عوابدي عمار سنة 1978.

./.

المطلب الثاني : شروط عملية التخطيط الاداري في الجزائر.

ان عملية التخطيط الاداري تتطلب مجموعة من الشروط :

1 - توفير القناعة العامة لجميع افراد الدولة وعلى اختلاف مراكزها ومكانتها في الدولة.

2 - الاعتماد على الامكانيات الذاتية للدولة.

3 - المتابعة الميدانية والعلمية لما وصل اليه الفكر الاداري.

4 - عدم الاسراف في مجال الانفاق لاهداف ربما تكون قد تجاوزتها الاحداث.

5 - احداث برامج تعليمية وتكوينية حسب احتياجات وقدرات البلاد.

6 - تحديد الاجهزة والاشخاص المسوءولون على عملية التخطيط الاداري في مختلف مستوياتها ومراحلها.

7 - وحدة القيادة في القرار المزمع اتخاذه.

8 - التفتح على الموءسسات التعليمية بما فيها التعليم العالي.

9 - استغلال جميع المصادر التي تتصل بطريقة او بأخرى بعملية التخطيط الاداري.

10 - ينبغي مراعاة الامكانيات المادية والفنية أثناء أي تقسيم أداري يمكن ان يكون.

11 - توضيح الروءية في شكل مبسط لعملية التخطيط الاداري وهذا عن طريق جميع الوسائل السمعية والبصرية سواء كانت مرئية او مكتوبة.

12 - تبسيط الاجراءات والنصوص القانونية حتى تكون في متناول الجميع.

تلك هي اهم الشروط لعملية التخطيط الاداري في منطلقها خاصة في مجالي التخلف والتطور وسنبين مدى توفرها في الدولة الجزائرية وهل يمكن لها ان تكون ضمن الدول المتخلفة اداريا ام انها دولة متقدمة اداريا في مجال التخطيط الاداري.

المطلب الثالث : معايير تحديد عملية التخطيط الاداري في الجزائر.

من خلال دراسة الفكر بوجه عام وما توصلت اليه المجتمعات الدولية حيث

./.

استقر في اغلب الاحيان تحديد معايير عدة لتصنيف المجتمعات الدولية، وهذا اما على اساس اقتصادي بحت وهو ما يعرف بالقاعدة المادية حيث تبرز الصناعة الحديثة والمتطورة، وهذا مما يجعلنا نساير هذا الاتجاه الفقهي في كون" الجزائر" الدولة الجزائرية دولة متخلفة اقتصاديا. كما يوجد معيار آخر لا يقل اهمية وهو العنصر البشري الذي يشكل احدى الانشغالات الفقهية خاصة علماء الاجتماع الى غير ذلك من الاعتبارات، الا ان هذه المحاولات ليست مقتصرة على الجزائر ولكنها تتصف بالعمومية والتجريد دون ادنى اعتبار للواقع الجغرافي والمواد الاولية والمقومات الاساسية. اذن فما هي الانافذة فتحتها ابواق الدول التي تلقت ضربات قوية وزعزعت اركانها المادية. وعلى هذا الاساس فان هناك معايير جديدة بالاحترام لتصنيف المجتمعات الدولية وهي الرقعة الجغرافية والعنصر البشري، المقومات الاساسية للدولة. وعلى هذا الاساس فبفضل القدرة والتحكم في جميع ثرواتها على اختلاف اصنافها والنهوض بجميع امكانياتها والاعتماد على الذات. كل هذه الاعتبارات تجعلنا نؤكد بأن الدولة الجزائرية تصنف ضمن المنظار الذي يؤكد بأنها دولة متطورة وعلى وجه الخصوص في المجال الاداري لانه في فترة لا تتجاوز ربع قرن تمكنت من تشييد وبناء الدولة بجميع مؤسساتها الاقتصادية والسياسية والادارية. وهذا ان دل على شيء فانما يدل على ان الادارة الشعبية صانعة المعجزات، وهذا ليس غريبا في تاريخ الجزائر المعاصر حيث تأكد في انتزاع سيادتها بالقوة والسلاح، ومرة اخرى بنت وتبني نفسها بامكانياتها الذاتية. ونضرب بعض الامثلة في هذا المجال في العديد من مواقفها التاريخية سواء على الصعيد الدولي او على الصعيد المحلي. فبالنسبة للاول تتمثل في الدورة الطارئة للامم المتحدة سنة 1974 وهذا من اجل نظام اقتصادي دولي جديد، اما على الصعيد الثاني فيتبلور في بناء ادارة جزائرية صدفة وهذا في جميع انحاء ربوع الوطن خاصة في تلك البرامج الجهوية. كل هذا يؤكد بجلاء قدرة الدولة الجزائرية وامكانياتها لتصنيفها ضمن الدول المتطورة اداريا، لان المخطط والمنفذ والمتابع والمقيم في النهاية هو العنصر الجزائري وما محاولة تعميم الجزأرة في جميع الميادين خاصة التعليم والتكوين وتعريب الادارة الجزائرية واحداث مجلس اعلى للغة (العربية) الوطنية والمجمع اللغوي، كل هذه الدلائل تؤكد على سلامة وقدرة التجربة الجزائرية في مجال عملية التخطيط الاداري. وتشكل هذه التجربة الجزائرية في مجال عملية التخطيط الاداري منطلقا تاريخيا للعملية.

./.

وعلى هذا الاساس فان الجزائر التي تتبنى الاشتراكية ينبغي عليها ان تكيف بعض النصوص التي لا تزال تحمل في طياتها افكارا غربية المنشأ وتشكل خطورة على عملية التخطيط الاداري، وعلى سبيل المثال المدرسة الوطنية للادارة، لان هذه الموسسة لا تختلف كثيرا في برامجها البيداغوجية على المعاهد الفرنسية في المجال الاداري، كما انها تشكل امتيازا خاصا لمتخرطيها على خلاف بقية المواسسات التعليمية الاخرى كمعاهد العلوم القانونية والادارية، بالاضافة الى هذا، فان اللغة (العربية) الوطنية في هذه الموءسسة لا تزال بعيدة المنال، وهذا يتنافى والاستراتيجية العامة لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

المبحث الثالث : المميزات التاريخية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

اذن فان المنطلق التاريخي لعملية التخطيط الاداري في الجزائر يتميز بما يلي :

1 - عدم الانسجام والتكامل في الادارة.

2 - غياب ادارة جزائرية في اصولها وفنونها.

3 - المعيار الزمني للعملية نفسها.

وفيما يلي شرح لهذه المعطيات :

المطلب الأول : عدم الانسجام والتكامل في الادارة (1).

ان الواقع الاداري الجزائري وخاصة في مجال الخدمات العامة يبين وجود تنظيمات ادارية مختلفة رغم انها تهدف الى نفس الغايات وهذا اذا ما القينا الضوء على برامج التكوين مثلا فنجد رغم وجود سلطة مركزية تمارس الوصاية الادارية على مختلف المواسسات الاخرى. ومع هذا نجد

---

(1) بعد اتصالي بالمسوءولين في الميدان قدمت لي شروح اضافية واستخلصت منها ما يلي :

* خطأ في فهم القانون وبالتالي خطأ في فهم الادارة.
* خطأ في تفسير المناهج الادارية، يضاف الى ذلك غياب اجهزة الرقابة على اختلاف انواعها حتى الرقابة الادارية المشروعة التي تعتبر احدى جوانب تقنيات وفنيات الادارة.

بالاضافة الى عدم تهيئة المناخ الملائم للتقسيمات الادارية التي تتم عادة بعد كل (10) عشر سنوات.

./.

برامج التكوين تفسر تفسيرات مختلفة او انها تطبق ضمن امكانيات مختلفة بالاضافة الى القدرات الفنية التي تكون منعدمة في بعض المؤسسات، وهذا مما أدى الى عدم وجود ادارة جزائرية متكاملة ومنسقة ومنسجمة في اساليبها الفنية وقدراتها المادية والبشرية.

المطلب الثاني : غياب ادارة جزائرية في اصولها وفنونها.

ان هذا المبدأ الذي يعتبر اصل تاريخي لكل عملية ادارية ناجحة هادفة ولتحقيق نتائجها الايجابية وهذا مما اكدته التجارب العالمية التي تتميز بها المجتمعات المتطورة اداريا وتصفق لها رغم سلبيتها وهذا اما لامريكا واما لروسيا وحتى لفرنسا. هذا الوضع المزري والذي هو وليد الظروف التاريخية التي لا بد لنا فيها، ونحن حاليا نجني ثمارها السلبية ونحاول بقدر الامكان استرجاع مجدنا واصولنا بما فيها الادارة، وعلى سبيل المثال الادارة الجزائرية قبل الاستعمار الفرنسي وحتى في القديم البعيد الحضارة الفرعونية المصرية، اذن كل هذه الاعتبارات تجعلنا نقرر ما يلي :

- لا يمكن تصور وجود منطلق اصلي لعملية التخطيطالاداري جزائرية في مناهجها واساليبها وطرقها لانها لاتزال تتخبط في التجارب السائدة في العالم كالتسيير الذاتي، التسيير الاشتراكي للمؤسسات حتى الاسلوب الفرنسي اي اسلوب التعيين اي ما يسمى بالادارة الطبقية لانني لا اريد ان اقول الادارة البيروقراطية او الادارة التقنوقراطية لان هذين المصطلحين يوحيان بايجابيات كثيرة كقوة المكتب وفن التخصص في المهنة هذا ما يوءثر تاثيرا سلبيا ويكون عائقا امام المخططين والمنفذين للمخططات وكذلك للوقوف عند اهم نتائج واهداف عملية التخطيط الادارية.

المطلب الثالث : العنصر الزمني لعملية التخطيط الاداري(1).

اذا كان العنصر الزمني لاي دولة كانت لمعرفة تجربتها او تجاربها عادة طويل نسبيا لانه منذ سنة 1967 الى يومنا هذا فترة قصيرة لمعرفة نتائج التجربة الجزائرية وهذا في المجال الاداري، كذلك ما تم انجازه

---

(1) الدكتور عمار بوحوش - المرجع السابق :تطور النظريات والانظمة السياسية ص 343 وما بعدها.

./.

في مجال القطاع الاداري يبدو انه كافي من حيث الكم لكن يبدولي ان الجزائر الان ينبغي عليها ان تهتم بالتخطيط النوعي خاصة في مجال التكوين اي تركيز جميع امكانياتها البشرية والمالية والفكرية في المجال الاداري(1) لان الادارة هي وليدة البيئة وبالتالي فان عملية التخطيط الاداري في الجزائر ينبغي ان تكون نوعية الاهداف وفنية الاساليب والمناهج حتى نحدد او للوصول الى ابعاد اساسية، واي تخطيط مهما كان نوعه اذا لم يكن يرمي الى تحقيق ابعاد فانه لا يمكن القول بأن هناك تخطيط. اذن فما هي ابعاد عملية التخطيط الاداري ؟

انطلاقا من ان كل عملية لابد ان تكون متضمنة للاهداف حيث تشكل انشغالات وتركيز مجهودات مادية وبشرية وفكرية مسخرة في اساليبها ووسائلها واهدافها لبلوغ نتائج ايجابية، وهذا مع الاخذ بعين الاعتبار واقعها المالي وعنصرها البشري الفني وفكرها السياسي والوطني والقانوني والتكنولوجي خاصة الادارة التي تحكمها تقنيات متطورة، وعلى هذا الاساس فان عملية التخطيط الاداري هي عبارة عن ابعاد في استراتيجياتها المختلفة وهذا ما سنحاول تحديده في ابعاد عملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية.

المطلب الرابع : النتائج المستخلصة لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

بالرغم من عدم وجود دراسات تحليلية معمقة للتجربة الجزائرية في المجال الاداري وبالذات في عملية التخطيط الاداري وهذا للوقوف عند اهم ابعاد عملية التخطيط الاداري. ومع هذا فانه يمكن القول وهذا استنادا الى الفكر الاداري في الجزائر حيث اذا ما القينا الضوء على النصوص القانونية والسياسية نستخلص الابعاد التالية (2):

1 - انشاء ادارة جزائرية في ايديولوجيتها وسياستها.
2 - جزأرة اساليب الادارة بما فيها تكنولوجية الادارة.
3 - احداث ادارة شعبية وهذا عن طريق مجالسها المنتخبة واجهزتها عن طريق التعيين فيها.

---

(1) حسين الدوري، المرجع السابق - ص 45.
(2) محاضرات في التنظيم الاداري الجزائري وهذا في سنة 1981 للدكتور ابوالقاسم سعد الله حيث تناول كيفية تكوين ادارة جزائرية من جهازين وهما : الجهاز التنفيذي وهومصدر القرار والجهاز الاستشاري اي خبراء فنيون، يضاف الى ذلك المواثيق الوطنية انطلاقا من بيان اول نوفمبر وانتهاء بالميثاق الوطني الصادر سنة 1976 والمواثيق الاساسية التالية : ميثاق البلدية - ميثاق الولاية - ميثاق التسيير الاشتراكي للموءسسات - ميثاق الثورة الزراعية، اضف الى ذلك مجموعة من المراسيم التنظيمية التي تعلقت بالتقسيمات الادارية ==

./.

تلك هي اهم ابعاد عملية التخطيط واجهزتها في التجربة الجزائرية وسنقوم بدراسة تحليلية للفكر الاداري الجزائري من خلال النصوص القانونية والسياسية :

1 - انشاء ادارة جزائرية في ايديولوجيتها وسياستها :

البعد السياسي اوالايديولوجي الذي راود قادة الثورة الجزائرية ابان حرب التحرير قد بقي خلال تلك الفترة هوالضمان الوحيد للتحكم في زمام الامور والتسيير الجيد للقيادة الثورية حتى استرجاع السيادة الوطنية وبعد فترة وجيزة من الاستقلال عاد هذا المبدأ في تلك الانتفاضة الثورية في 19 جوان من سنة 1965 م حيث كان بيان مجلس الثورة انذاك قد اكد على تصحيح بعض الانحرافات وبناء ادارة جزائرية لاتوءثر فيها الاحداث وهذا البعد قد بدأ العمل به منذ سنة 1966 في مجال الاصلاح الاداري وبدأت النصوص التشريعية في شكل اوامر تصدر بشأن الادارة الجزائرية حيث تم بناء الادارة القاعدية الشعبية والمتمثل في قانون وميثاق الولايات وهذا سنة 1969 م الى غير ذلك من النصوص التشريعية والتنظيمية التي توءكد على احداث ادارة جزائرية في ايديولوجيتها وسياستها .والحقيقة تقال بأن هناك العديد من النصوص الهامة في هذا المجال كقانون التسيير الاشتراكي للموءسسات والقانون الاساسي العام للعامل الصادر سنة 1978م، وهذا مبدأ الميثاق الوطني الذي يعتبر الوثيقة الايديولوجية التي تتجسد فيها ايديولوجية وسياسة الادارة الجزائرية، كما توجد نصوص اخرى سواء في مجال تنظيم القضاء والذي يتبين لنا بوضوح على وحدوية القضاء الى غير ذلك. والذى يهمنا في هذا المجال هوالمجال الاقليمي وهذا لتحديد عملية التخطيط الاداري في بعدها الايديولوجي والسياسي على المستوى الاقليمي او المصلحي وهذا حسب معطيات التنظيم الاداري السائد في الجزائر اي اللامركزية الادارية اقليمية كانت او مصلحية، اما السلطة الادارية في صورتها المركزية الذي يوءكد لنا عملية التخطيط الاداري على المستوى المركزي وهذا ضمن التكوين الاداري سواء في مجال الوظائف العليا فنية كانت ام سياسية وهذا هو البعد السياسي والايديولوجي لعملية التخطيط الاداري على المستوى المركزي.

== منها : المرسوم الصادر سنة 1974 والقانون الصادر سنة 1984، كما اضيف ايضا الدراسات التي تناولها الدكتور عمار بوحوش في كتابه القيم (تطور النظريات والانظمة السياسية) وما استخلصه من هذا الكتاب يتمثل في المحاور الاساسية للثورة الثقافية وقرارات الموءتمر الاستثنائي الرابع الخاص باعادة الاعتبار الى الادارة الجزائرية، ومقررات اللجنة المركزية واعمال الامانة الدائمة خاصة تلك المتعلقة بأحداث المجمع اللغوي للعربية، وانشاء في هياكل حزب جبهة التحرير الوطني قطاعا يتكفل بالسهر على التعريب التدريجي لأعمال الحزب والمنظمات الجماهيرية والزامية المسوءولين على مستوى الادارة بتصريحاتهم باللغة الوطنية وهذا في اجتماعات وطنية، وكذلك وجود نصوص تشريعية وتنظيمية تلزم الجميع بالتعامل باللغة الوطنية .

./.

2 _ جزارة اساليب الادارة بما فيها تكنولوجية الأدارة :

ان المتصفح للتاريخ الجزائري الحافل سواء في هياكلها الادارية او في مكوناتها اللغوية وحتى المخاطبة لمستحقي الانتفاع من الخدمات الادارية يتبين له بأنه يوجد ضمن القرون الوسطى للتاريخ البشري، وهذا في فوضوية التسيير والانتفاع من الخدمات الادارية وحتى المواطن الجزائري لا يعرف شيء عن الادارة حيث يعتبرها بمشابة غول كما كان سائدا في الخرافات الشعبية القديمة، وعلى هذا الاساس فان الدولة الجزائرية وجدت نفسها امام امرين هل البقاء على الوضع الاداري السائد تحت عنوان الاصلاح الاداري ام انها ترفض كل الماضي بجميع مكوناته في المجال الاداري، وكلا الامرين فيهما خطر على المواطن الجزائري وبالتالي اعتمدت الاسلوب التدرجي في المجال الاداري تحت عنوان التنمية الادارية، وعلى هذا انطلقت في نهضتها الادارية على ما استقر عليه العرف الاداري الايجابي والذي لا يتنافى والسيادة الوطنية بحيث تم وضع مجموعة من النصوص التنظيمية خاصة منها استعمال اللغة الوطنية وايقاف التكوين المزدوج خاصة على مستوى التعليم العالي وبالذات العلوم الاجتماعية، وهذا للتحكم في تكنولوجية الادارة كاستعمال الخرائط التوضيحية باللغة الوطنية والالات الراقنة وجعل الاجتماعات الرسمية ومحاضر جلساتها باللغة الوطنية، الى جانب هذا تعريب مرفق العدالة كليا. والمسيرة لا تزال مستمرة حتى بلوغ هذا البعد الهام والمتمثل في احداث ادارة جزائرية في تكنولوجياتها واساليبها ومناهجها العلمية وهنا على جميع المستويات وفي مختلف المستويات بشتى قطاعاتها الاقتصادية والاجتماعية والادارية.

3 _ احداث ادارة شعبية وهذا عن طريق مجالسها المنتخبة واجهزتها وهذا عن طريق التعيين فيها :

ان الوظائف الادارية المتنوعة والمتعددة التي اصبحت تشكل انشغال واهتمام الجميع حيث اصبح الانسان لا يستطيع ان يقوم بأدنى شيء دون الرجوع الى الادارة، كما انه لا يستطيع ان يكون له وجودا واعترافا به الا بورقة ادارية اخرى للوصول الى هذا البعد الذي يشكل اهتماما بالغا في مجال التطور الاداري، بالاضافة الى عدم قدرة الحكومة المركزية على اشباع مثل هذه الحاجات الكثيرة والمتعددة والتطور الاداري الذي وصلت اليه. كل هذه الاعتبارات ادت الى احداث ادارة شعبية منتخبة، اما مجال التعيين في بعض الاجهزة الادارية خاصة منها ذات الطابع الفني والتقني حيث يتعذر على الهيئات المحلية القيام بها، وعلى هذا المنوال قد صدرت مجموعة من النصوص

./.

التشريعية والتنظيمية لاعطاء الصلاحيات الواسعة للمجالس المنتخبة واحداث اجهزة الى جانبها كالمدير والوالي مثلا وبعض المتصرفين الاداريين والمهندسين التطبيقيين في كل من الولايات والبلديات، وهذا للنهوض بالمناطق خاصة منها المهجورة والقضاء تدريجيا على الهجرة بشقيها الخارجي والداخلي. يضاف الى ذلك طريقة من طرق التكوين في المجال الاداري ، ولتحقيق اهداف هذا البعد لا بد من توفير اولا الوعي الكامل سواء للمترشحين او الناخبين، ومحاربة اللامبالاة والتصرفات اللامسوءولة ، وهذه هي ارقى صورة من صور الديمقراطية الادارية . ويبقى هذا البعد ناقصا اذا لم تتم فيه عدة عمليات منها المحاسبة الدقيقة والوقوف عند المنجزات وفتح المجال لكافة المواطنين الراغبين في معرفة ما تم انجازه وهل هو في مصلحتهم ام هناك انحرافات وهذا عن طريق الجلسات العلنية للمجالس المنتخبة وسواء في المؤسسات الادارية الاقليمية او المصلحية او حتى على المستوى المركزي كالمجلس الشعبي الوطني وكذلك الهيئات الادارية الاخرى كوزارة التخطيط والمحافظة السامية للوظيف العمومي ووزارة الداخلية والجماعات المحلية .

تلك هي اهم عملية التخطيط الادارى في التجربة الجزائرية اذن فما هو مفهوم واركان وخصائص عملية التخطيط الاداري ؟

<u>المبحث الرابع</u> : مفهوم واركان وخصائص عملية التخطيط الاداري في الجزائر(1).

نظرتنا الى الادارة علما وعمليا تبين لنا ان الادارة علم وفن بحكم نموها المستمر والمتنوع في تنظيماتها واجهزتها مما ادى الى اتساع نطاق الادارة خاصة في ظل نشأة وتطور القطاع العام هذا من جهة والتخطيط كوسيلة من وسائل التحكم والسيطرة

---

(1) تم استخلاص مجموعة من الخصائص وتحديد مفهومها من خلال المراجع المشار اليها اعلاه حيث لا يمكن تحديد مرجع معين لانها قواسم مشتركة بين مختلف مفكري علم الادارة العامة.
اما المفهوم فهو اقتراح تقدمت به وهذا من اجل تسهيل عملية البحث لانني لا استطيع الفصل بين الادارة الصناعية والادارة الخدمية حيث كلاهما توءدي الى اشباع حاجات عامة للافراد والمجتمع.

على زمام الامور بما فيها عملية الابداع في شتى القطاعات الاساسية والذي يعنينا هنا القطاع الاداري سواء في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي او الاجتماعي او الثقافي، وهنا تكمن اهمية التخطيط الشامل الذي يأخذ جميع القطاعات الاساسية في الدولة بعين الاعتبار، وبالتالي فهو منهج للتحكم والسيطرة والنهوض بكل المجالات للدولة وهذا من جهة ثانية.

<u>المطلب الاول</u> : تحديد مفهوم عملية التخطيط الاداري في الجزائر .

على ضوء ما تقدم يمكن تحديد مفهوم عملية التخطيط الاداري كما يلي :

ان عملية التخطيط الاداري هي تلك الامكانيات المادية والبشرية والفكرية التي تم تنظيمها بشكل مرتب وفقا لظروف الدولة ضمن فترة زمنية محددة بغية تحقيق هدف او مجموعة من الاهداف.

وضمن هذا المفهوم العام والشامل لعملية التخطيط الاداري(1) لا بد من تحديد الفكر الاداري في مجال التخطيط حيث صار الاصلاح الاداري ، وهذا يعني ان الاصلاح الاداري هو هدف من اهداف الادارة، وهذا يعني ان الاصلاح الاداري هو هدف من اهداف الإدارة ، وهذا المفهوم اصطلاحا لا يعبر تعبيرا صحيحا بالنسبة للدول المتخلفة وكذلك للدول ذات النهج الاشتراكي سواء كانت متطورة او متخلفة لان الاصلاح الاداري يعني احداث تغيير في الهدف وهذا التغيير ليس بالضرورة تغييرا ايجابيا بل يمكن ان يحدث انعكاسات سلبية على دواليب الادارة كالتدهور في التعليم وعدم اشباع الحاجات العامة للفرد والمجموعة في اسرع وقت وبأقل مجهود وكلفة مادية، حيث يتفنن البيروقراطيون والتقنوقراطيون في الاجراءات والشكليات الطويلة والعريضة مما يحدث اضطراب في الاجهزة الادارية وعدم قدرة

---

(1) الدكتور حسن ملحم في محاضراته حول النظم الادارية.
الدكتور حسين الدوري في محاضراته حول التنمية الادارية.
بالاضافة الى ذلك ما استخلصناه من الواقع الاداري الذي عشناه في حياتنا وتعليمنا وبعض الاجابات الشفهية التي تلقيناها من مختلف المصالح الادارية خاصة ذلك البرنامج القيم الذي كانت تقدمه الاذاعة الوطنية في شكل حوار بين المواطن والوالي اي برنامج " ولاياتنا اليوم".

./.

الراغب في اشباع حاجياته والحصول عليها حيث تكون التكلفة اكثر بكثير بالنسبة للفائدة المرجوة، كما تنحرف الادارة عن اهدافها وتصرف كل امكانياتها في ترقية العاملين والموظفين الاداريين الى غير ذلك من فكرة الاصلاح الاداري. يضاف الى ذلك ان فكرة التطور السريع الذي تعرفه الادارة لا يتلاءم وفكرة الاصلاح الاداري لان الاصلاح الاداري يحدث تطورا في الادارة ولكن بطيء جدا، ثم ان الاصلاح الاداري يركز اساسا على نقطة معينة ولا يشمل جميع مجالات الادارة على سبيل المثال يمكن ان يتم التكوين بالنسبة للوظائف العليا حيث يقتصر هذا التطور على الجانب البشري ولفئة معينة مما يحدث عدم الانسجام مع سائر ومختلف قطاعات الادارة. والاصلاح الاداري فكرة اساسها وقوامها من مخلفات الاستعمار لان هذا الاخير لا زال يرغب في البقاء وخاصة في المجال الاداري لان الادارة مظهر من مظاهر السيادة ويحضر لنا في مثال شائع حيث يقول الفكر الاستعماري وهذا للدول النامية او المتخلفة خذوا منا كل ما تريدون من حضارة وتكنولوجيا وموارد مختلفة ولكن اتركوا لنا فقط تنظيمنا، وكما يقول نابليون ايضا: نحن نريد الحكم عن بعد ولكن نديرعن قرب. هذه هي فلسفة وخلفية الاصلاح الاداري الذي لا ينسجم ويحقق ادارة قوية ومستجيبة لطموحات ورغبات الشعوب التي لا زالت تكافح من اجل نشر حضارتها وبلوغ اهدافها السامية بخاصة في احداث ادارة وطنية، اذن يبقى هذا المفهوم ضيقا ولا يشمل على المفهوم الذي قدمناه. اما التنمية الادارية (1) بأسلوب شوري يؤكد منظم حيث يرفض كل ما هو قديم خاصة ان كان من مخلفات الاستعمار، بالاضافة الى ان هذا الاسلوب او الاتجاه يرتكز على جميع القطاعات ويستجاب لكل المتطلبات الادارية ويجعل من الادارة اداة هامة في احداث التنمية الايجابية اي النمو السريع وهذا مع تضحيات جسام حتى لبعض الرغبات التي هي من الانشغالات للفرد كالتعليم الجيد والنوعي وهذا الاتجاه رغم قساوته الا انه اذا ما توفرت له القناعة العامة والرؤية الواضحة تمكن من احداث ادارة قوية وملائمة للنهضة الاجتماعية وهذا الاتجاه عرفته الدول الاشتراكية او ما يقال الدول الشعبية

---

(1) التنمية الادارية، محاضرات القيت على طلبة الماجيستير الدكتور حسين الدوري سنة 1981 والمقصود هنا بالتنمية هو اسلوب الثورة الادارية، اي نقل المجتمع من مستوى ادنى الى مستوى اعلى.

./.

وكذلك كمنهج واسلوب لبعض الدول المستقلة حديثا ولو لفترة وجيزة كالجزائر مثلا من سنة 1965 حتى سنة 1976.

وهذا هو المفهوم الشامل لعملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية ، اذن ما هي اركان عملية التخطيط الاداري ؟

المطلب الثاني : اركان عملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية .

ان دراسة التخطيط في شكل مجموعة من العمليات كعملية الانتاج وعملية الاستهلاك سواء على مستوى الدولة او القطاع او الوحدة الانتاجية او الادارية ، لا بد من وجود مجموعة من الاركان التي تقوم وتؤسس عليها اية عملية كانت(1) وعملية التخطيط الاداري لا بد ان تكون مرتكزة على الاركان التالية ، وهذا ضمن المفهوم الشامل لعملية التخطيط الاداري.

1 - الامكانيات المادية والفكرية والبشرية :

حيث تشكل الاجابة عن الاسئلة التالية :
ماذا نخطط ؟ ولمن نخطط ؟ وبالاحرى في اي مجال نخطط ؟ ومن هو المخطط ؟ وما هي الاهداف التي نريدها من التخطيط ؟ ومتى نحقق هذه الاهداف ؟

المطلب الثالث : الركن المادي لعملية التخطيط الاداري في الجزائر .

وعلى هذا الاساس يمكن القول بأن امكانيات الدولة في مواردها الطبيعية والمالية تشكل ركنا جوهريا واساسيا لعملية التخطيط الاداري حيث ان الخطة تحتاج الى اموال وموارد وهذا في وسائلها وفي اهدافها وعلى سبيل المثال خطة التعلم مثلا لا بد من وجود نفقات ضخمة للتعلم كأجور الاساتذة والعمال والمصروفات الاخرى الخاصة بالتجهيزات المادية ، هذا بالاضافة الى الركن المادي خاصة في وقتنا الحالي حيث اضحت الصراعات والمنافسة على افضل راتب هو احدى المشاكل الكبرى التي يعاني منها القطاع الاداري ويعتبر ايضا من بين خصوصيات الركن المادي التغذية الراجعة لعملية التخطيط الاداري وهذا يتمثل في نتائج تلك الخطة كتحسين مستوى

---

(1) فان جميع الدراسات المتعلقة بالتخطيط بمعناه الشامل والدراسات الخاصة بالعلوم الادارية تركز على هذه الاركان، وما فعلناه هنا هو منهجة وتحديد وتفصيل لهذه الاركان حيث تعتبر الدراسة مشتركة بين علماء التخطيط وعلماء علم الادارة وحتى مفكروا القانون الاداري.

./.

العمـال وظروفهم الاجتماعية والرفع من معنوياتهم بالاضافة الى تبصيرهم بأهداف الادارة وضمان ديمومتها واستقرارها والحفاظ على كرامتها لانه كما يقال الادارة دائما رجل شريف ومدعى عليه الرغير ذلك من الامور الادارية . والركن المادي بتوافره يبرز اهمية عملية التخطيط الاداري او بالاحرى هو الشريان الحقيقي لهذا الجسم بحيث لا يمكن له العيش والنمو الا بالركن المادي، وان امكانيات الدولة في شتى مواردها تشكل المؤشر الحقيقي لمعرفة قدرتها ووجودها على الصعيد العالمي والتنظيمات السائدة في المجتمعات الدولية . اذن فان اهداف ووسائل عملية التخطيط الاداري تتجسد في الركن المادي للعملية . والجزائر بعد استقلالها مباشرة قد اعتمدت امكانيات ضخمة في شتى مخططاتها لنمو الادارة الجزائرية وهذا يتجلى لنا في جعل التعليم في متناول الجميع وهذا ابتداء من التعليم الاساسي حتى التعليم العالي كما اكده الواقع الجزائري والنصوص والمرافق التي انيطت بهذه المهمة الضخمة ولكن يبقى السؤال مطروحا : هل تمكنت الجزائر من استغلال وتوظيف كل من تعلم او تكون ؟ هذا ما سنراه من خلال تقديم دراسة حول التعليم وهذا عن طريق استعمال الاحصائيات .

ولاول وهلة يمكن القول بان هناك عدة معطيات من الواقع تؤكد لنا عدم استغلال كل ما تم انفاقه من اجل التنمية الشاملة عموما والتنمية الادارية بشكل خاص، وهذا يتبين لنا من خلال الدفعات الكثيرة التي يتم تكوينها سنويا، حيث نرى الادارة دائما في ايادي من لا يعرف شيئا عنها خاصة الوظائف الفنية العليا، لانه لازال الامر في الادارة يحكمها مبدأ الثقة وهذا على حساب مبدأ العلم والخبرة واذا كان هذا هو الركن المادي لعملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية الذي سنوضحه عند دراستنا لعملية التخطيط الاداري من حيث اهدافها ومستوياتها واجهزتها ونظامها القانوني ومعوقاتها الى غير ذلك، اذا فما هو الركن الثاني لعملية التخطيط الاداري ؟

./.

انطلاقا من الانسان الذي يشكل وسيلة للتنمية وفي نفس الوقت هدف لها وهذا الانسان هو كل فرد من افراد المجتمع الذي يشكل الدولة بما فيها الحكومة، اذا فالانسان بفضل عقله النير والاكتشافات التي برع فيها كثيرا مما ادى به الى التمايز والنفوذ عند جميع الكائنات حيث صار يلج" عبر" القارات بأسرع وقت وهذا بتفاعلاته مع مختلف افراد جنسه خاصة التكنولوجيا التي منحت له القدرة الكافية للسيطرة واشباع حاجياته المختلفة في هذا الكون الفسيح مما ادى الى التزايد المستمر في حاجياته خاصة ان اشباع هذه الحاجات لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق الادارة وبالتالي اكيف يطور من الادارة ويجعلها في خدمته واداة طيعية في ايديه ومسايرة الفكر الاداري عن طريق التخطيط الاداري، اذا فالركن البشري للعملية يعتبر اساسي وجوهري في وسائلها واهدافها واساليبها الفنية والتشريعية وعلى هذا الاساس فان المخطط هو الانسان والمنفذ له هو ايضا الانسان والمستهدف من وراء العملية هو الانسان سواء في حاجياته بطريقة مباشرة او غير مباشرة فبالنسبة لحاجياته المباشرة كموظف فهو يتقاضى مرتبه او اجره واما لحاجياته بطريقة غير مباشرة كأن يتلقى التعليم او التكوين او فحص طبي او السفر خاصة عبور القارات في اسرع وقت.

<u>المطلب الرابع :</u> الركن البشري لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

والركن البشرى هو قوام عملية التخطيط الاداري وعملية تتوقف اهداف العملية اذا بالنسبة للتجربة الجزائرية في هذا المجال

حيث كان الانسان الجزائري في اغلب الاحيان لا شيء بالنسبة للادارة الفرنسية حيث تم عزله نهائيا عن المجتمع وهذا استنادا الى مقولة مشهورة يطبقها الاستعمار الفرنسي ان الجزائري عربي مسلم اذا فهو متخلف وهو بربري يعني متوحش فهو صالح للحياة بمفهومها المدني وهو صالح ليكون بضاعة تسوق في اسواق العمل كما انه جدير بأن يكون في بعض الاعمال ذات الخطورة والتي لا يرغب فيها المستعمر ولا يستطيع القيام بها وعلى هذا الاساس عاش الجزائري فترة طويلة ولم يواكب حركية وديناميكية الادارة وبعد الاستقلال وجدت الحكومة نفسها امام ادارة مهملة ، ومتذبذبة في اسسها ووسائلها واهدافها وعملت كل ما في وسعها لاحداث هياكل ادارية والعمل على تكوين العنصر البشري لاحداث ادارة جزائرية في اهدافها ووسائلها وكانت الخطوة الاولى التي ينبغي القيام بها تتمثل في التكوين والتعليم والتثقيف لان هذه المهام تشكل احدى الوسائل الهامة لعملية التخطيط الاداري وقد تم وضع العديد من مراكز التكوين الاداري الى جانب المدرسة الوطنية للادارة بالاضافة الى التكوين في الخارج وخاصة مع الدول الصديقة او المحايدة اثناء الفترة الاستعمارية والركن البشري لعملية التخطيط في الجزائر هو ركن اساسي لان التخطيط يعتمد على واقع البلاد المخطط له ومعطياته التاريخية والقومية وكما يقال : اي تطور حضاري متوقف على اهله لان اللغة العربية كانت في زمن غير بعيد محل انظار العالم ولنا امثلة في هذا الصدد وهي كثيرة تتمثل في تلك التنظيمات السائدة في عهد الخلفاء الراشدين كالشوري الى غير ذلك. ذلك اذا بفضل التحكم في الوسائل الفنية في مجال الادارة تمكنت الدولة الجزائرية من تحقيق ادارة جزائرية في جمع معطياتها الفنية والتنظيمية والتقنية اذا فما هو الركن الثالث لعملية التخطيط الاداري ؟

<u>المطلب الخامس</u> : العنصر الفكري لعملية التخطيط الاداري في حركية الادارة الجزائرية .

ان الفكر بمفهومه الواسع قد تطور نتيجة تعاقب الحضارات وتعدد الاتصالات وهذا بفضل عوامل كثيرة ومتعددة نذكر منها :

- الاكتشافات الجغرافية وظهور الالة البخارية بالاضافة الى التفنن في مختلف القطاعات السائدة في المجتمعات كقطاع الري واستصلاح الاراضي وظهور التفوق في مجال الفضاء عن طريق الاقمار الصناعية كل هذه العوامل وغيرها تشكل اطارا لتحديد" الفكر" مفهوم

./.

الفكر والذي يهمنا هنا هو الفكر الاداري في اساليبه واهدافه وهذا وفق خطة محددة . اذا فالركن الفكري لعملية التخطيط الاداري هو يتمثل في النصوص السياسية والقانونية في مجال تنظيمه ومقوماته المجتمع التي تشكل الضمانة الحقيقية لبقائه او انحلاله ولنا على ذلك امثلة في الجزائر بفضل مقوماتها العربية الاسلامية رغم العديد من الضربات والمحاولات للقضاء عليها ومع هذا فانها بقيت ثابتة الاصول متحدية المجتمعات المتطورة في مناهجها وفي سياستها خاصة الخارجية اما المجتمعات المنحلة فهي تلك المجتمعات الناطقة بالفرنكفونية او الانجلوسكسونية وهي توجد في كل من افريقيا وآسيا وامريكا اللاتينية ، وهنا تكمن اهمية الركن الفكري في عملية التخطيط الاداري الذي تحكمه مجموعة من القيم الاجتماعية التي تشكل مصدرا اساسيا للتخطيط، وهذا ما تؤكده الدراسات الادارية في الجزائر حيث تقرر نهائيا الخروج عن الدراسة الفرانكفونية بحيث تمكنت الجزائر من توحيد القانون ووحدة القضاء مع وجود غرف ادارية وهذا تماشيا مع ظروف البلاد المادية والبشرية والفكرية .

المبحث الخامس : الاركان الخاصة لعملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية وخصائصها (1) .

هذه هي الاركان الثلاثة الجوهرية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر ، سأحاول ان احدد اهم الاركان الخاصة التي تميز عملية التخطيط الاداري عن بقية العمليات الاخرى كعملية التخطيط الاجتماعي والتخطيط الاقتصادي في شتى قطاعاته الصناعية والزراعية والى غير ذلك وبالتالي فان الاركان الخاصة نستخلصها من طبيعة العملية ووسائلها واهدافها .

---

(1) بالرغم من ندرة المراجع التي تترجم الاركان الخاصة لعملية التخطيط الاداري بشكل عام والتجربة الجزائرية بشكل خاص فاننا قمنا بعملية القياس ببعض المراجع الخاصة بالتخطيط الاقتصادي ووظفت المعلومات مركزا على الجانب الاداري وهذا استنادا الى الواقع الذي عاشته وتعيشه الادارة الجزائرية على اختلاف مستوياتها ودرجاتها وتنظيماتها اقليميا كانت او مركزيا بالاضافة الى ما استقر عليه الفقه الاداري ومجال الادارة العامة ، وهو ما يمكن ان نطلق عليه مصادر القانون الاداري الجزائري للدكتور عمار عوابدي في شكل محاضرات للسنة الثانية حقوق. اضف الى ذلك ما تفضلت به بعض الادارات الجزائرية من معلومات الديوان الوطني للاحصاء والمعهد الوطني للتخطيط وكذلك بلدية عنابة وولاية عنابة .

./.

المطلب الاول : طبيعة عملية التخطيط الاداري.

ان النشاط الاداري الذي يشكل قطاع الخدمات العامة التي تنوعت وتعددت نتيجة التطور المستمر في المجال الاداري مما ادى الى اعتبار ان عملية التخطيط الاداري اصبحت احدى الموضوعات الهامة في العلوم الادارية لان التحكم في الامكانيات واحداث التوازن بين الطلب والعرض في مجال العمل وتحسين ظروف المواطن اجتموعيا واقتصاديا مسالة تتوقف اساسا على قدرة الدولة او الموءسسات التي انيطت بمهام اجتماعية هي تتوقف على التنظيم والتوزيع الامثل ونشر نفوذ الادارة في جميع ربوع البلاد وهذه الامور لا يمكن تحقيقها الا عن طريق عملية التخطيط الاداري ضمن خطة وطنية شاملة لان الادارة في تنظيماتها واساليبها تتضمن قدرات فنية في المجال الاستشاري وثقة في مجال المسوءوليات وقدرة في هياكلها والقناعة العامة لدى منتفعي الادارة والشعور بأن الادارة ملك للمواطن، وهذا مما ادى بالجزائر ان تعمل كل ما في وسعها لتقريب الادارة من المواطن حتى في الارياف والمناطق النائية، ولا زال الكثير ينتظر القيادة الجزائرية في مجال الادارة، وهذا مما يتطلب احداث مراكز التكوين واستغلال العناصر المكونة والاهتمام بعملية التخطيط الاداري نوعيا وعدم الاسراف والمبالغة في التجارب وهذا في المجال الاداري لان الادارة تترجم بصدق واقع مجتمع معين وهذا في طبيعة النشاط الاداري، سواء على المستوى المركزي او اللامركزي بصورتيها الاقليمية والمصلحية او في مختلف موءسساتها الخدمية. والتجربة الجزائرية ضمن هذا الركن تبينة بالمعلومات والحقائق التي توءكد ما قلناه وهذا على سبيل المثال لا الحصر حيث نجد في كل منطقة من مناطق الوطن اجهزة ادارية ضخمة فهي مجرد ابنية واموال مجمدة لا تقدم اية خدمة من الخدمات الكثيرة التي تنتظرها وهذا وفقا لنصوص انشائها وتنظيماتها، فعلى سبيل المثال 32 وزارة على مستوى الادارة المركزية هذا امرا يدعو الى التعجب والاستغراب لان المقدرة المادية للدولة الجزائرية لا تكفي حتى لتغطية اجور ومرتبات هوءلاء العمال والموظفين بالاضافة الى التكاليف في البنايات السلبية ما احوجنا الى منشآت ذات مردود يعود على المجتمع برمته، هذا بالاضافة الى التعدد والتنوع في الموءسسات الادارية والاجتماعية التي تساهم في الكسل لا العمل لعلنا لم نصل ولم نفهم ما معنى الترفيه الاجتماعي لان المواطن هو بحاجة الى ضمان استمرارية وجوده والبحث عن الطريق التي تنميه وتبعث فيه الحيوية، اضف الى ذلك الندرة.

./.

المائية التي نجدها في بعض المراكز الاجتماعية كبعض الحدائق والمقام الشهيد وبعض الفنادق الحيوية في البلاد بأسعار تفوق بكثير مقدرة المواطن. كل هذه المعطيات تؤكد لنا بوضوح المبالغة والاسراف في مجال المرافق الخدمية وهذا من حيث الكم لا النوع. اذن فالمطلوب من الادارة الجزائرية ان تحدد استراتيجية لعملية التخطيط الاداري وهذا لاحداث ادارة نوعية وهذا هو فرض واهمية هذا البحث. واذا كانت طبيعة النشاط الاداري في جملته وعموميته تشكل احدى الاركان الخاصة لعملية التخطيط الاداري، فان الوسائل التي تندرج في مفهوم العملية تشكل هي ايضا احدى الاركان العملية عن باقي العمليات الاخرى، واذن فما هي وسائل عملية التخطيط الاداري فنيا وبشريا، ماديا وفكريا؟

المطلب الثاني : وسائل عملية التخطيط الاداري باعتبارها احد الاركان الاساسية والخاصة تقنيا وماديا وبشريا.

ان المفهوم العام لعملية التخطيط الاداري التي تتوقف على وسائل كثيرة ومتعددة والتي تم حصرها في المجالات التالية :

1 - في المجال الفني :

ان التخطيط بوجه عام في عملياته المختلفة يعتمد اساسا على المقدرة الفنية، هذه المقدرة الفنية تظهر في جميع مراحل التخطيط حيث كيفية تقدير الخطة ومدى نجاحها وانسجامها مع المعطيات الواقعية للبلاد او للمؤسسة او الوحدة هي اساس ومأخذ وركن اصيل لعملية التخطيط الاداري لان نظام المعلومات هو الذي يتحكم في سير واستمرارية التخطيط. وهذا النظام يتوقف اولا على الاحصائيات الدقيقة والواضحة وهذا لاحداث نتيجة ايجابية وهذا تطبيقا للمقولة السائدة : " لا تخطيط واضح ان كانت المعلومات غير واضحة" ونظام المعلومات هذا الذي يرتكز على الاحصائيات بشكل اساسي، والواقع العملي للنشاط الاداري الذي كشف عن خصوصيات المجتمعات ورغباته كل هذه الاعتبارات تشكل جانبا هاما ويدخل في الاطار الفني حيث يصبح احدى الوسائل الهامة لعملية التخطيط الاداري، والجزائر تفتقر الى حد ما لان الميزة الاساسية سواء في هياكل الادارة او حتى في بعض النصوص التشريعية والتنظيمية للادارة الجزائرية لان المعلومات

./.

المتوفرة فنيا في مجال الادارة الجزائرية لا تزال غيرمستغلة علميا وهذا لعوامل كثيرة ونذكر اهمها عدم تقديمها للقراء بشكل عام والمتخصصين في العلوم الادارية، هذا من جهة وغياب استراتيجية ادارية جزائرية في مجال التخطيط الاداري لان الادارة الجزائرية تمت وتكونت في ظروف تتميز بعدم الاستقرار والاهتمام فنيا الا ما تم تكوينه في الخارج او ما هو يخضع الان للمجالس المنتخبة واللجان وبقية الهيئات الاخرى، حيث عنصر الخبرة الفنية لم يتم نضجه وبلورته في الادارة الجزائرية رغم الاصلاح الاداري الكبير الذي قامت به الجزائر وهو يشبه الى حد ما التنمية الادارية ولكن لم تتم هذه العملية في اطار منظم ومحكم فنيا لاننا نجد في بعض الاستشارات الفنية التي تقدم للهيئة التنفيذية ولكنها تهمل اما لعدم قدرة المسوءولين في الهيئة التنفيذية او ان هذه الخبرة الفنية باهضة التكاليف رغم توافرها ترفض لهذا السبب او لاخر. وعلى هذا الاساس نجد ان الجزائر قد ركزت منذ تنظيماتها الاولى على احداث هيئة تخطيطية على المستوى المركزي(1) تحت تسميات مختلفة : مديرية التخطيط، كتابة الدولة للتخطيط، وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية واخيرا وزارة التخطيط هذا على المستوى المركزي، اما على المستوى اللامركزي نجد مديرية التخطيط على المستوى اللامركزية الاقليمية، اما البلديات فعادة تكون لجنة التخطيط وعلى مستوى التنظيم السياسي نجد لجنة التخطيط او مجلس التخطيط ويسمى ايضا بقطاع الادارة اما في البلمان نجد لجنة التخطيط والمالية، كل هذه الاجهزة الفنية هي التي تكلف اساسا بدراسة واعداد عملية التخطيط ككل يبقى الجانب الفني ما اذا لم يستعان بالجامعات والمعاهد يبقى ضعيفا ولم يواكب التنمية السريعة التي هي انشغالات المواطن والحكومة.

---

(1) ان هذه الهيئات على اختلاف تسمياتها ومجالاتها وادوارها الرئيسية تم استخلاصها والكشف عنها عن طريق:

1 - القطاع الاداري المتمثل في كل من وزارة التخطيط، مديرية التخطيط، المحافظة، الوظيف العمومي ووزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2 - القطاع السياسي وتنظيماته الادارية.

3 - القطاع القانوني اي المجالس المنتخبة.

كل هذه المعلومات مأخوذة اساسا من النظم الداخلية لتنظيم هذه القطاعات على اختلاف مراحلها.

./.

2 - في المجال البشري(1):

انطلاقا من تركيبة وديناميكية الهيكل البشري الذي يشكل احدى الوسائل الفعالة لاحداث التنمية الادارية بحيث يعتبر العنصر البشري احدى الوسائل الرئيسية المميزة في نفس الوقت لعملية التخطيط الاداري وهنا تكمن اهمية المسؤولية الادارية التي تشكل الاعتماد الرئيسي في ترجمة الخطة واخراجها الى حيز الوجود اذ ان الهيكل البشري في كل المجتمعات يشكل مصدرا سواء في مجال التخطيط والاستفادة منه وبالتالي فان عملية التخطيط الاداري قوامها العنصر البشري باعتباره الوسيلة الهامة في تصميم وتنفيذ ومتابعة التخطيط الاداري، وعلى هذا الاساس فان النمو الديمغرافي واتساع نطاق وحجم الخدمات العامة في مختلف المجالات الاجتماعية كالتعليم بمختلف مراحله والتكوين خاصة الاداري، حيث لا يمكن ان تكون اية خطة مهما كان نوعها وفي اي مستوى من مستوياتها محدثة نتائج ايجابية، وعلى هذا الاساس فقبل التفكير في اي تخطيط كان لا بد من توفير العنصر البشري اذن فان الهيكل التنظيمي للعنصر البشري في الجزائر باعتباره احدى الوسائل وهدف عملية التخطيط لا بد من تحديد بعض مميزات هذا العنصر، وهذا لتكييف الخطة الادارية على المجتمع الجزائري. اذن الهيكل التنظيمي للعنصر البشري في الجزائر يتمثل فيما يلي :

1 - بالنسبة للجنس (ذكر وانثى).
2 - المستوى العلمي.
3 - السن.

فبالنسبة للصنف الاول او تصنيف العنصر البشري فهو مهم خاصة في

---

(1) التخطيط القوى البشرية، المرجع السابق، صفحة 51 وما بعدها.

التخطيط الاداري - احدى الموضوعات التي يتم ادراجها في ملتقى وطني بمعهد علم الاجتماع - جامعة عنابة سنة 1987.

بالاضافة الى المعلومات التي تم استخراجها من مختلف المصادر الفقهية سواء تعلق الامر بالكتب الاقتصادية والقانونية والادارية حيث يتعذر نسبها الى جانب معين لكونها عناصر مشتركة وان اختلفوا في تكييفها، واعتبرتها من بين الاركان الجوهرية لعملية التخطيط الاداري خاصة اذا ما تعلق الامر باحداث تنمية ادارية - كما ركزنا ايضا على مجموعة من المحاضرات التي القيت على طلبة الماجيستير في فرع الادارة والمالية سنة 1981 لكل من ابي القاسم سعد الله والدكتور حسين الدوري الخ من الاساتذة الافاضل الذين قدموا لنا الكثير حول الادارة والعلوم الادارية بشكل عام.

./.

تغيير وتطوير الادارة الجزائرية في مخططاتها اذ نلاحظ في التاريخ الجزائري ان هناك العنصر النسوي لم يحظ بعناية في مجال الادارة كعدم تسجيله في الحالة المدنية وافتقاره الى المعلومات التي تساعده على تكييف العائلة ضمن محيط اداري مطلوب ، وهذا ما تنتظره المرأة الجزائرية من الادارة كتعميم دور الحضانة في جميع انحاء التراب الوطني ومع هذا فقد تحقق الكثير للقضاء على التمايز القائم بين الجنسين الا ان الامر لا زال محل مشاكل عديدة يصل الى التضحية بالعائلة والقضاء عليها نهائيا مما يتطلب وضع استراتيجية عامة وادراجها في المخططات التنموية للقضاء على المخلفات االمضاعفات وتوسيع مجال تكوين المرأة الى ابعد حد ممكن وهذه مهمة ينبغي طرحها على المرافق التالية :

1 - مرفق التعليم الاساسي خاصة في المناطق النائية (1).
2 - مرفقي الصحة والحماية المدنية (2).

الى غير ذلك من المؤسسات والمرافق الادارية التابعة للدولة ، ولتحقيق هذه الاهداف والتي تعتبر في نفس الوقت وسيلة من وسائل التخطيط لا بد من الاعتماد على نظام استغلال المعلومات من طريق الاحصائيات التي تقوم بها الدولة الجزائرية مرة كل عشر سنوات، اما التصنيف الثاني فهو المستوى العلمي، فبالرغم من تعميم التعليم واعطاء الفرصة للجميع دون تمييز الا انه هناك بعض الشروط لا تزال غامضة ، فان مفهوم التعليم في نظر كل جزائري وجزائرية اصبح مرتبطا بالحياة المادية وكسب اموال طائلة واعتماد معيار الشهادات، ولو لم يتم التكوين الجيد، ان هذه الفكرة هي التي تشكل انشغال كل مواطن وهذا ما لا ينبغي فهمه لان في التاريخ أمثلة كثيرة توضح بأن العلم اساسا يهدف الى خدمة المجتمع واحيانا العالم هو الذي يقوم بتغطية الكثير من نشاطاته العلمية من نفقاته الخاصة . وعلى هذا الاساس فاذا كان العلم يوصف بالخبزة ويوصف ايضا بالماء، اذن فأين دور المواطن في هذا المجال ومدى مساهمته

(1) من خلال تتبعنا للمراحل التاريخية التي مرت بها المرافق للتعليم الاساسي نلاحظ عدة اصلاحات خاصة المدرسة الاساسية بالاضافة الى عملية الجزارة ، كلها افرزت لنا نظاما قانونيا متناقضا سواء في الاهداف او في تكييفه مع متطلبات المجتمع الجزائري حيث يعتبر هذا المرفق النواة الاولى والمعول عليه في تحسين وتقديم الخدمات المطلوبة وهذا ما نستنتجه من الاقبال الكبير والمتزايد سنويا كما تؤكده الاحصائيات.

(2) لقد حصلت على المعلومات حول هذين المرفقين باتصالي مع المسؤولين المعنيين واوضحوا لي شفاهيا الصعوبة التي تعترضهم في الفصل بينهما عمليا، وبالتالي فانهناك

في احداث النهضة العلمية ، فان الدولة قدمت الكثير في هذا المجال وهي لا زالت تقدم كما سنرى بأرقام عندما نتناول اعباء الدولة المالية فيمجال التعليم والتكوين، اذن فان العنصر البشري كوسيلة من وسائل عملية التخطيط الاداري في الجزائر متوفر لكن بنسب متفاتة وهذا نتيجة الهجرة سواء الداخلية اي من الارياف الى المدن الشمالية او من الوطن الى الخارج.

اما التصنيف الثالث الذي يرتكز اساسا على ان الدولة الجزائرية دولة شابة اى حوالي 70 % من سكانها يمثل عنصر الشباب ، وهذه الفكرة جديرة بالعناية في عملية التخطيط الاداري لاحداث التكوين النوعي وتوفير الغذاء الى غير ذلك من متطلبات الشباب وتحديد العنصر البشري هنا هو الوصول الى تحديد القدرة على التخطيط في حد ذاته لان التخطيط لو لم تكن هناك وسائل لا يمكن الحديث نهائيا عن التخطيط، اذن فاذا حددنا الوسائل الفنية والبشرية فما هي الوسائل الفكرية ؟

بوجه عام لا بد من تحديد النصوص التي تتعلق بعملية التخطيط سواء في بدايتها او في تنفيذها وتقييمها ، وعلى هذا الاساس لا بد من تحديد الاستراتيجية العامة لعملية التخطيط الاداري في شكل السياسة التخطيطية استنادا الى :

1 - النصوص القانونية .
2 - الاجراءات التنظيمية .

3 - نظام المعلومات(1) :

لوضع استراتيجية ادارية لا بد من وجود سياسة محددة، وهذه المهمة تجسدها النصوص السياسية للدولة سواء في شكل مواثيق او لوائح ومقررات المؤسسات السياسية التي تشكل توجها عاما مع تقدير احتياجات الدولة

(1) ان هذه المعلومات قد تم استخلاصها من مختلف المراجع المتعلقة بالدراسات الأجتماعية وخاصة تلك التي تتعلق بالعلوم الادارية وهي تتمثل في دراسات مثلا مذكرات في الادارة العامة، المرجع السابق - ص 63 ، بالاضافة الى وصف تحليل الوظائف للدكتور عمار بوحوش - الاتجاهات الحديثة وعلم الادارة والتدرج في السلطة التي تعتبر رسالة دكتوراه للدكتور عوابدي سنة 1981، اضف الى ذلك معلومات من هنا وهناك حيث يتعذر حصرها جميعا وما كشف عنه الواقع العملي وتصوري الخاص للموضوع.

./.

وتدعيم اركان النظام السياسي وهنا يأتي دور ترتيب وتصنيف الوظائف وتحديد المسؤوليات الادارية وفقا لفترة زمنية عادة تكون في شكل خطط متناسقة ومتصلة فيما بينها واحداث التوازن في شتى المجالات خاصة اليد العاملة اي العرض والطلب واشباع الحاجات العامة الاخرى. وعلى ضوء هذا نستطيع القول بأن الاستراتيجية الادارية في الدولة الجزائرية قد بلورتها في خطة شاملة والمؤسسات السياسية خاصة في مجال الوظائف العليا للدولة لا تزال تعاني من نقص في الاطارات الفنية وهذا لان العنصر الفني امر صعب الحصول عليه نتيجة عوامل كثيرة كالمستوى الثقافي والخبرة الميدانية والظروف الاجتماعية التي تميزت بها الجزائر لان هناك المزيد من احتياجات البلاد في المجال الفني حيث لا بد من تعميم التنوع في المجال الوظيفي وتعتبر الادارة الجزائرية في الظروف الراهنة قاصرة على التوظيف المباشر وعلى سبيل المثال المرافق ذات الطابع الاداري وعليه فان تعميم تسييس الادارة الجزائرية في شتى مناهجها وهياكلها امر هام لنجاح اية خطة ادارية كما يتطلب تعميم التكوين السياسي في جميع المستويات والتزام العمل به للجميع، فهو شرط من شروط عملية التخطيط. اذا كان هذا هو مفهوم تسييس الادارة فان السياسة العامة للادارة اي ما يسمى بالخطوط العريضة في شكل اتجاه واهداف كلية ، الذي يشكل استراتيجية عامة للادارة الجزائرية لازال يعاني من عدة نقائص منها عدم وضوح النصوص التطبيقية وقلة التفاصيل خاصة في الميدان التطبيقي والسرية الكاملة التي تتميز بها الادارة الجزائرية ، يضاف الى ذلك التجارب المتعددة التي مرت بها الجزائر في المجال الاداري. اما نظام المعلومات سواء فيما يتعلق بالاجراءات المتبعة او النصوص التنظيمية والتشريعية ، فهذا النوع رغم اهميته لمتابعة ومواكبة عملية التخطيط الاداري ميدانيا وتحديد المسؤوليات للوقوف عند عوائق او عقبات نجاح اي خطة ، فهذا النوع لا زال غير متكامل لان اما يفهم النص المتعلق بالتخطيط فهما خاطئا او عدم توافر الوعي والقناعة" حتى على مستوى المسؤولية" لدى المسؤولين حتى على مستوى عالي. اذن فان نظام المعلومات في ديناميكياتها وفعاليتها خاصة التي تتعلق بالتخطيط كالاحصاء ومتابعة التقارير فنيا كل هذه كل هذه تشكل المؤشر الحقيقي لمعرفة مدى اهمية عملية التخطيط الاداري من جهة والكفاءة المادية والبشرية من جهة اخرى، هذا فما يؤكد على ان عملية التخطيط الاداري مرتبطة اساسا بنظام المعلومات ونحن اذا سلطنا الاضواء على التجربة الجزائرية الطويلة في هذا

./.

الميدان نجد الصعوبة في الحصول على التقارير والاعمال التي انجزت في مجال التخطيط لكن هناك مبادرة بدأت تلوح في الافق وهي اعادة طبع جميع النصوص القانونية في شكل مجلدات وهذا ما قامت به فعلا الموءسسة الوطنية للجريدة الرسمية لان بقية المعلومات الاخرى هي من مهام الموءسسات الوطنية الاخرى في شكل دوريات ومنشورات، يضاف الى هذا المجمع اللغوي. كل هذه جديرة بالدراسة للوقوف على طبيعة وكيفية نظام المعلومات في عملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية. ولعل هذا البحث هو ايضا سيساهم بدوره في تقديم المعلومات الفنية والقانونية في التجربة الجزائرية التخطيطية.

اذا كان هذا هو مفهوم عملية التخطيط الاداري بأركانها العامة والخاصة فما هي مميزات وخصائص او اسس او مبادئ عملية التخطيط الاداري؟

المطلب الثالث : خصائص عملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية.

1 - الاستمرارية (1):

ان عملية التخطيط الاداري في اساليبها الفنية وتنظيماتها القانونية واهدافها الاجتماعية فانها مترابطة ومتصلة الحلقات مما يجعل من اهميتها الاستمرارية مع تحسن في شكل مستمر في نتائجها واهدافها وكميتها ونوعيتها، اذن فان الاستمرارية تعني التوسع في نطاق المسوءوليات والتنوع والاساليب مع تحسين الاداء الجيد للخدمات العامة التي تقدم للجمهور، ولنا على سبيل المثال اللامركزية التدريجية في مجال الاستراتيجية العامة للادارة الحكومية في الجزائر، حيث بدأت الحكومة الجزائرية منح صلاحيات للهيئات المحلية تدريجيا وكذلك تعميم النماذج الادارية في المناطق والموءسسات تدريجيا . اذن فان عملية التخطيط الاداري ليست مقتصرة على تلك الفترة الزمنية المحدودة التي

---

(1) - الموءسسات الادارية للاستاذ احمد محيو - ص 34 وما بعدها.
- محاضرات للاستاذ محمد حامد شطا (المرافق العامة سنة 1981.
- الى غير ذلك من المراجع التي تعالج فكرة المرفق العام الاداري وتطوره.

./.

تتضمنها الخطة في قراراتها ونظامها القانوني رغم وجود العنصر الزمني المحدد بخمس (05) سنوات مثلا، الا ان التجربة تتوقع الاستمرارية الى غاية عشرين (20) سنة مثلا، وهذه الخاصة تتماشى وطبيعة المرفق الاداري الذي يتميز بالديمومة والاستمرار .

2 - عملية التخطيط الاداري عملية تنظيمية (1):

حيث تبدأ في دراسة احتياجات البلاد وتصنيفها وترتيبها وتبويبها وتبدأ حسب الاولوية، فعلى سبيل المثال: التعليم لانه هو اساس وشرط كل عملية مهما كان نوعها واي كان مصدرها اذ ان التعليم هو الشريان الحقيقي لاي نشاط اداري كان وبعد الاستقلال مباشرة شرعت الجزائر في تقديم كل ما لديها من امكانيات لتوفير هذا الشرط الذي هو جوهر العملية . والتعليم كان مفتوحا للجميع ودون تمييز بين الجنسين او حسب المراكز الاجتماعية المرموقة للبعض كما انها اعطت الفرصة حتى للذين تعلموا قليلا فأصبحت المعامل والورش والموءسسات الاخرى مصدر اشعاع للجميع وهذا لاحداث منهج متكامل في شتى المجالات. والذي يهمنا هنا المجال الاداري ثم بعد ذلك اسست العديد من المراكز التكوينية وهذا لتدعيم ذلك التعليم الناقص واحداث نوع من التخصص في المجال الاداري يضاف الى ذلك برنامج محو الامية الى غير ذلك من الامكانيات التي تم تسخيرها لخدمة استراتيجية عملية التخطيط الاداري لمدى طويل، وناهيك عن ذلك الموءسسات المتخصصة في التعليم والتكوين في شتى القطاعات، كما تم وضع اصلاحا اداريا شاملا وخاصة على مستوى القاعدة الشعبية " البلديات " كل هذه الامكانيات الضخمة قد تم بلوغ معظم اهدافها كجزأرة مجال التسيير الاداري ، خاصة الوظائف التنفيذية وبعض المرافق الاخرى كمرفق الصحة والعدالة والجهود في هذا المضمار لاتزال مستمرة وهذا لاحداث ادارة جزائرية لغة ومبادئا ومقوماتا منسجمة وروح الجزائر وفقا لفلسفتها العربية الاسلامية وهذه الخاصة تترجم واقعية الادارة الجزائرية .

---

(1) نظرية التنظيم الاداري في العلوم الادارية التي تناولها العديد من المفكرين ونذكر منهم على سبيل المثال الدكتور عمار بخوش والدكتور حسين التوري في مختلف موءلفاتهم ودراساتهم بالاضافة الى تكييفي الخاص الذي ادى بي الى اخضاعي هذه المعلومات الى التجربة الجزائرية في مجال العمل حسب ما اثبته الواقع وما اكدته التجربة .

./.

3 - الادارة مرنة (1) :

ان عنصر الملاءمة الادارية والمتمثل في تكييف الخطة الادارية حسب الظروف المتغيرة والمتجددة وحسب الطوارئ كأحداث ازمة حادة في الموارد الرئيسية للبلاد كما هو الوضع عليه حاليا اي آثار الازمة الاقتصادية العالمية مما يتطلب اثناء وضع الخطة الادارية مراعاة هذه الاعتبارات. يضاف الى ذلك يمكن، اثناء تطبيق التخطيط الاداري معرفة بعض النقائص كالخبرة مثلا، خاصة فيما بعض التدرج في الدراسات العليا، كل هذا مما سيؤدي الى كون عملية التخطيط الاداري تتميز بالمرونة. اي تكييف الخطة الادارية على ضوء الواقع المعاش بالاضافة الى ان المواطن الجزائري له نظرة خاصة عن الادارة، وبالتالي فان التخفيف من الاجراءات والروتين الاداري ينبغي استبعادها حيث نلاحظ هذا في الادارة الجزائرية التي تجعل الانسان احيانا يقف موقفا مدعيا الى الاستغراب، ولنا على ذلك امثلة كثيرة منها ان المواطن الجزائري لا يستطيع اشباع حاجته او تحقيق رغباته الا عن طريق الرشوة والمحسوبية والمعرفة الشخصية وعدم الثقة حتى في الطلبات في شتى وسائل الاعلام .اذن فهذا الوضع يتطلب مزيدا من المرونة والتكييف في النصوص والتقليل من الاوراق وخاصة اذا علمنا بأن للورقة قيمتها المالية والمادية وحتى مجهود بشري.

4 - الطابع الالزامي :(2):

ان النصوص القانونية التي تضفي على كل عملية الصبغة الالزامية ونحن نعرف ان الدولة المخططة التي لا تستطيع ان تعيش لحظة واحدة بدون تخطيط لكون الدولة تاجرة وصانعة وهذا للتنوع في المهام ومواكبة عجلة التطور التي تسير بسرعة. كل هذا

---

(1) - لقد استخلصت هذه الخاصية من دروس في القانون الاداري للدكتور عوابدي عمار،
- زيادة عن ذلك المراجع التي تتعلق بالتخطيط بمختلف انواعها واشكالها، وما استخلصناه من تجاربنا اليومية للادارة الجزائرية في نشأتها وتطورها الى غير ذلك.

(2) انظر جميع النصوص القانونية الصادرة عن التجربة الجزائرية سواء اثناء مجلس الثورة وهو تحت عنوان" الشرعية الثورية" وكذلك المؤسسات القانونية بعد ارساء تقاليد الديمقراطية في الجزائر، يضاف الى ذلك تطور الدولة للدكتور محمد حامد شطا خاصة في التعريف المقترح. زيادة عن ذلك مبدأ الديمقراطية للدكتور عمارعوابدي،المرجع السابق صفحة 99 وما بعدها.

./.

يجعل من التخطيط بوجه عام يتصف بانطابع الالزامي والتفصيلي في شكل خطط سنوية اي تجزئة الخطة الاصلية الى مجموعة الخطط وتسجيلها في اوقاتها وهذا تماشيا مع المنهج الاشتراكي والاستراتيجية العامة للبلاد لان عملية التخطيط الاداري بالنسبة للجزائر تندرج ضمن الخطة الشاملة ، وبالتالي نهي تبدأ من القاعدة في شكل اقتراحات فنية تدرس في القمة ثم يصادق عليها وتعود الى الاجهزة المعنية في شكل قانون ملزم يجب تطبيقه ، اذن فالطابع الالزامي التفصيلي والمحدد في شكل نصوص تشريعية وتنظيمية يعتبر احدى المميزات والخصائص الاساسية لعملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية ، لان البرامج الانمائية التي شهدتها البلاد قد وضعت لها مجموعة من الخطط ، نذكر على سبيل المثال اول تخطيط عرفته التجربة الجزائرية هو المخطط الثلاثي الاول سنة 1967 ثم تلته خططا اخرى منها المخططين الرباعيين والمخططين الخماسيين الى غير ذلك من النصوص التشريعية التي ترتكز عليها عملية التخطيط الاداري في الجزائر .

تلك هي اهم خصائص عملية التخطيط الاداري، اذن فما هي أهداف عملية التخطيط الاداري ؟ .

./.

الفصـــل الرابـــع

اهـداف عمليـــة التخطيط الاداري واجهزتهـا على مختلـف مستوياتهـا فـي الجزائـر (1).

ينبغـــي تحديـد التخطيـــط بمفهومـــه الشامـــل والواســـع حيـــث يشمـــل الفـرد بكافـــة اطـواره مستهلكـــا كـــان ام منتجـــا ، الذي يعتبـر حجـر الزاويـة فـي التنميـــة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة والـذي يعتبـر الهـدف والوسيلـــة هـذا بالنظـر اليـه نوعـــا وكمـــا ، كمـا ينـدرج ايضـــا فـي اطـار التهيئـــة المطلوبـــة والقـدرة علـــى العمـــل ، والجهـــاز الاداري للدولـــة بمختلـــف قطاعاتـــه وابعـــاده .

الـذي يعتبـــر هـــو محـور وهـــدف فـي عمليـــة التخطيـــط الاداري وهـــذا سـواء فـي نشـأة وتطـور الادارة وتحديـد الرؤيـــة المستقبليـــة للادارة ، اذن فـان عمليـــة التخطيـــط الاداري التـي تمثـل استراتيجيـــة الدولـــة وهذا للحصول علـى نوعيـــة الادارة فـــي مختلـــف المجـالات وتعتبر خطـــة محـددة حيث تحدث ادارة منظمـــة ومستمـــرة يتم بموجبهـا حصـــر وتقـديـــر مـوارد مجتمـــع كمـــا تم تقـــوم بتصنيفهـــا وتوجيههـــا وتـوزيعهـــا بيـــن مختلـــف اقاليمهـا وقطاعاتهـــا المختلفـــة وهـــذا بـواسطـــة هيئـــة مركزيـــة وفقـــا لخطـــة محـددة يقصـــد (تحديـــد) تحقيـــق اهـــداف اقتصاديـــة واجتماعيـــة معينـــة فـــي اقصر وقـت ممكـــن وبأقـل تكلفـــة اقتصاديـــة واجتمـاعيـــة ممكنـــة ولتحقيـــق هذه الاهـداف لابـــد مـن تـوافـــر مجموعـــة مـــن الشـروط (2).

ونـذكـــر اهمهـــا وضـــع سياســـة تعليميـــة مخططـــة وهـــذا لاحـداث التـــوازن بيـــن العـــرض والطلـــب فـــي مناصـــب العمـــل وعلـى اســاس علمـــي يكفـــل او يضمـــن تحقيـــق هـذا التـــوازن المطلـــوب بسرعـــة وكفـايـــة وهـــذا بـدلا مـــن

(1) لقد استخلصت هذه الشروط بشكل عام من خلال دراسات اقتصادية بالاساس ويمكن ان ينطبق ايضا على الدراسات الادارية حيث التخطيط القوي البشرية . المرجع السابق - ص 41 - وما بعدها والدروس في القانون الاداري في جملتها تؤكد على بعض هذه الشروط بالاضافة الى نظام المعلومات والعلوم الادارية التي تؤكد على هذه الشروط.

(2) تم استخلاص هذا العنصر في مختلف الكتب او النصوص السابقة التي تعلج التخطيط فـي معناه العام .

./.

ان نترك الامور الى التوازن التلقائي ونستخلص من هذا ان الاسلوب العلمي يقوم على اساس التنبوء بأهداف اجتماعية لفترة زمنية محددة في ضوء هدف عام للدولة، وهذا بغية تحديد ادارة نوعية في شتى القطاعات الادارية، كما ينبغي ان يوخذ بعين الاعتبار الموازنة بين حاجات التنمية القومية كما ونوعا مع رغبات الافراد في المجتمع . وقدرات الاجهزة والمؤسسات التعليمية والتدريبية وهذا ضمن عوامل اجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية قائمة في دولة ما وهنا تكمن اهمية عملية التخطيط الاداري التي تجسد لان تقدم اي دولة اصبح لا يعتمد فقط على ما يتوفر لديها من مصادر طبيعية تتمثل في المدخولات التي تتحكم في حجم المخرجات من الناحية الاقتصادية للدولة بل اصبح تقدم الدول يعتمد اساسا على مقدار كفاءات مقدرة الجهاز الاداري وخاصة العنصر البشري النوعي لا الفردي وهذا بمعرفة مستوياته خاصة المهارة والكفاءة وبهذا تضمن الدولة جهازا اداريا قويا . لتحقيق اهداف الخطة المستقبلية، واهم عنصر من عناصر اهداف عملية التخطيط الاداري، هو تكوين الانسان واهم عنصر هو الذي يخضع لتوقعات نتائج التخطيط بوجه عام هو الانسان. لان الالات والموارد الطبيعية يمكن التحكم فيها بينما العنصر البشري فهو يتطلب امكانيات ضخمة ووقت كثير في تكوينه وهذا لكون الانسان متميزا بالعوامل التالية : حيث ان قوة العمل لا يمكن شراءها او تخزينها او تسويقها سويا اليا، كما ان طول المدة اللازمة لاعداد الفرد للانتاج الامر تماما بالنسبة لعناصر الانتاج الاخرى التي يمكن امدادها بسهولة، وكما يمكن القول ان الفرد باحسن حالاته وهذا بعد التخرج اي بعد انتهاء فترة الدراسة النظرية لمدة كبيرة، وهذا لاكتسابه مزيدا من الخبرة وهذا بخلاف السلع التي تكون في غالب الاحيان غير مرغوب فيها وهذا تماشيا مع الجديد، بالاضافة الى ان العنصر البشري هو دائما في تغيير مستمر والتوقعات التخطيطية دائما نسبية ويمكن تلخيص اهم اهداف عملية التخطيط الاداري فيما يلي :

اهم اهداف عملية التخطيط الاداري في الجزائر :

1 ـ احداث ادارة منسجمة بمبادىء ومقومات منها بيئية وثقافية ووطنية (1).

2 ـ احداث ادارة اقتصادية اي لا تكون عبئا ثقيلا على الاقتصاد الوطني بل انها تهدف

(1) عملية التخطيط للقوى البشرية للاستاذ: حسين الدوري ص 5 وما بعدها، بالاضافة الى ان التخطيط المتطور يقوم اساسا على النوع خاصة في النظم الادارية الرأسمالية حيث جميع مخططاتها ترتكز على الجانب النوعي دون التضحية بالجانب الكمي.

./.

بالاساس الى خدمة الاقتصاد الوطني دون التضحيات الجسام في امراض وطموحات الشعب(1).

3 _ احداث ادارة اجتماعية حيث تهتم اساسا بالمجتمع وفي خدمة المجتمع وليست ادارة تسلطية ضد افراد المجتمع، لانه لا ادارة اذا كانت منحرفة عن المجتمع(2).

4 _ احداث ادارة وطنية في اصولها وافكارها واتجاهاتها لا ادارة مستوردة الافكار منغلقة على نفسها غارقة في اساليب واجراءاتها الطويلة والعريضة، جامدة ذات الطابع البيروقراطي عقيمة بالية قديمة تعود في اصولها الى عهود تميزت بالتناحر وباساطير الخيال الى غير ذلك من الام واحزان الادارة خاصة في عهدي النازية والنابوليونية(3).

5 _ احداث ادارة علمية: اي انها تقوم على الواقعية العلمية لا التخمين والهواجس والافتراضات الخيالية والتهرب من المسؤوليات والتحكم في مصير الشعوب بنصوص تنظيمية مفتعلة الى غير ذلك من الامراض المزمنة التي تحولت واصبحت فيما بعد بمثابة قواعد ادارية تنظيمية(4).

وفقا لهذا التصور الشامل، اذن فما هي التطبيقات الفعلية والعملية لعملية التخطيط الاداري في اهدافها وهذا في الادارة الجزائرية.

---

(1) محاضرات خاصة بالمرفق العام: للدكتور محمد حامد شلا سنة 1982. يضاف الى ذلك المؤسسات الادارية للاستاذ محيو، المرجع السابق ص 62

(2) ملتقى وطني بمعهد علم الاجتماع جامعة عنابة سنة 1987.

(3) التاريخ الثقافي للدكتور ابو القاسم سعد الله، بالاضافة الى تاريخ الادارة الجزائرية في شكل محاضرات لنفس الاشياء.

(4) نظرا لكون التخطيط شاملا قوام علمي وطريقة من طرق التفكير وهذا ما تؤكده الدراسات المتعلقة بالتخطيط، بالاضافة الى كون شراح علم الادارة العامة يقرون بالاجماع على ان الادارة علم وفن ولكون عملية التخطيط الاداري هي احدى الموضوعات الرئيسية في المواضيع التي تتناولها العلوم الادارية، وبالتالي جعلنا اهداف عملية التخطيط الاداري ان تكون ادارة علمية.

./.

المبحث الاول : اهداف عملية التخطيط الاداري على ضوء التجربة الجزائرية .

ان التجربة الجزائرية الرائدة والحديثة العهد في الادارة من جهة التخطيط الاداري من جهة اخرى يتميز بعدم الاستقرار والوضوح في الرؤية والتصور الشامل لمفهومي التخطيط والادارة معا، وهذا نتيجة عوامل كثيرة منها نقص الخبرة الادارية واحادية الموارد المادية في الاقتصاد الوطني، يضاف الى ذلك كله الوعي بروز الكمية الادارة ودورها لدى الرأي العام في الجزائر وعلى هذا الاساس سنحلل بعض المعطيات حسب الواقع الجزائري وهذا لتحديد شامل لمفهوم واهداف عملية التخطيط الاداري في الجزائر.

من خلال دراستنا للفكر الاداري في الجزائر والتخطيط الشامل يمكن القول بأن عملية التخطيط الاداري في الجزائر انها قد وصلت الى جزء لا يستهان به في الاستراتيجية العامة (1). حيث تم تحقيق ادارة منسجمة من حيث الكم وهذا سواء في الطاقة البشرية وكذلك النصوص التنظيمية والتشريعية، وكما انها وضعت هياكل ومؤسسات مرافق تبين بأن الجزائر قد وصلت الى وضع اطار عام للتجربة الجزائرية في مجال عملية التخطيط الاداري، وهذا يتبين لنا من خلال تلك المسيرة الطويلة حيث يقال اليوم الادارة الجزائرية هي ادارة الشعب عن طريق المجالس المنتخبة ولجنة ومختلف هيئات التسيير الاداري وعلى ضوء ما تقدم يمكن تحديد وشرح تلك الاهداف المشار اليها تفصيلا.

---

(1) ان التجربة الجزائرية قد تأثرت بالتجارب العالمية سواء عن قناعة او نتيجة لظروف معينة وعلى هذا الاساس بعد استرجاع السيادة على الثروات الطبيعية بموجب قرارات التأميم الكلي او الجزئي يضاف الى ذلك الاستحواذ على القطاع الزراعي وبناء ادارة جزائرية وتعميم الخدمات الادارية كل هذا تم تأكيده من خلال القوانين الاساسية للبلاد، ونذكر منها قرارات مارس سنة 1963 والمتعلقة بتأميم المناجم كلية، قطاع التسيير الذاتي الذي يجسد احدى التطبيقات الاساسية لقرارات مارس وميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، اضف الى ذلك ميثاق الثورة الزراعية سنة 1971 وقرارات تأميم المحروقات، في نفس السنة، يضاف الى ذلك المواثيق الخاصة بالتنظيمات المحلية والتقسيمات الادارية التي عرفتها البلاد.

./.

<u>المطلب الاول</u> : ادارة منسجمة بمباديء ومقومات بيئية وثقافية ووطنية .

من بين الاهداف الاساسية لعملية التخطيط الاداري هو احداث ادارة منسجمة وهذا ما دأبت عليه الجزائر منذ الاستقلال حيث رفضت كل التنظيمات الادارية السابقة وبدأت بخطة ثورية شاملة حيث تمكنت من وضع الضوابط والقواعد العامة للادارة الجزائرية منها التوظيف على قدم المساواة دون التمييز الجنسي وهذا ما يؤكده قانون الوظيفة العمومية سنة 1966 واحداث مراكز ادارية للتكوين وهذا للجميع بالاضافة الى تطوير مرفق الامن الداخلي حيث تم تدعيمه بالعنصر النسوي وحتى في وزارة الدفاع الوطني خاصة في الطيران بالاضافة الى قرار تاريخي هام وهو جعل يوم الجمعة بدلا من يوم الاحد هو يوم عطلة اسبوعية وهذا تماشيا مع مقومات ومباديء الشعب الجزائري المسلم بالاضافة الى كون الرقابة الحقيقية هي رقابة الضمير حيث جميع النصوص التشريعية والتنظيمية تجعل من غاية الرقابة الادارية هي رقابة فنية تقنية اكثر منها رقابة نفسية .

بل ذهبت الادارة الجزائرية الى ابعد من هذا كله حيث تم تقسيم مجال الادارة في هياكلها وتنظيماتها في كافة تراب الجمهورية وهذا معتمدة في التقسيمات الادارية كل عشر سنوات حيث بلغ موءخرا ثمانية واربعين(48) ولاية والف وخمسمائة وواحد واربعون(1541) بلدية بالاضافة الى المنشآت والمرافق المحلية والوطنية ذات الطابع الاقتصادي والثقافي والاجتماعي وهذا بغية تعميم الخدمات وتقريب الادارة من المواطن اضف الى ما تقدم الاصلاح القضائي حيث تطبق وحدة القانون ووحدة القضاء بخلاف ما كان عليه الامر اثناء الاحتلال الفرنسي وكل هذا لاحداث انسجام مع الادارة ، هذا اذا نظرنا الى الادارة في هياكلها وتنظيماتها اما اساليب التسيير(1)، فنجد بعد التسيير الذاتي هو بروز التسيير

---

(1) ان جميع النصوص السياسية والتشريعية وحتى الدراسات الفقهية سواءالتاريخية منها او العلمية تؤكد علىالطابع الوطني اي الاستقلال الشامل على اساس علمي والتفتح على العالم للاستفادة من الخبرات خاصة في المجال التكنولوجي وخاصة ان الادارة هي وليدة البيئة حيث تؤثر فيها وتتأثر بها، خاصة وطرق واساليب نقل التكنولوجيا ومالاحظناه ميدانيا ان الجزائر قد وقعت في اخطاء جسيمة نذكر منها التطبيق العملي لبعض المعلومات اللتياتفقت عليها الكثير على انها تكنولوجياومع هذا فانها قد انتقلت من كونها تكنولوجيا الى الصالح العام.

./.

الاشتراكي للموءسسات وخاصة القطاع العام بما فيه القطاع الاداري وهذا لجعل الادارة تتماشى ومقومات ومبادىء الشعب الجزائري لان التسيير الاشتراكي للموءسسات يعطي صلاحيات وفرص لكل عامل وهذا ليساهم في كل من التسيير والتخطيط والتوجيه والرقابة .

المطلب الثاني : ادارة اقتصادية (1).

ان التوازن بين القطاعات من مهام التخطيط الشامل وعلى هذا الاساس انطلقت الجزائر في مشاريعها التنموية لبناء مجتمع اقتصادي وبالتالي فان الادارة ينبغي ان تكون ادارة اقتصادية في الاساس لكن هذا الهدف لم يتحقق.

اولا : نتيجة التنوع والاكثار في المرافق الخدمية حتى داخل المرفق الاقتصادي،

ثانيا: احداث جيش كبير من اطارات، ومكاتب دون اي عمل يذكر لهم . واحيانا وضعت نصوص لتحمي هذا الجيش وتعطيه صلاحيات للخروج من العمل في اي وقت يشاء دون ادنى اعتبار وكما يقول المثل الشائع "انه ملك البايلك" كما يفهم من الادارة بأنها اموال الدولة وملك الدولة الى غير ذلك.

---

(1) ان الدراسات للاحصاء الوطني من خلال منشورات تقدمها وزارة الثقافة توءكد لنا بأن الاقتصاد الوطني لا يعرف فائض في الانتاج وهذا نتيجة الاعباء الاجتماعية الملقاة على عاتقه ، يضاف الى ذلك ان المصادر الاقتصادية في شكل مواد خام معتمدة على قطاع المحروقات، بالاضافة الى عدم وجود ارقام دقيقة حول نمو الانتاج والفصل بين قطاع الانتاجي والخدمي منهما اثقل كاهل الاقتصاد الوطني حتى بالتشغيل الغير مرغوب فيه والذي لا يتوفر فيه ادنى شروط العمل كالتكوين مثلا.
كما نسجل ان اغلب المواطنين يفضلون العمل السهل دون قضاء فترة طويلة في مجال التكوين ونلاحظ ايضا التناقض الصارخ بين سياسة الجزارة وما يجري به العمل في ميدان التكوين، الغالب كل هذا اكده الواقع المعاش للادارة الاقتصادية الجزائرية .

./.

وفي بعض الحالات تنشأ موءسسات ادارية تحت تسمية موءسسة اجتماعية رياضية ثقافية" وخاصة اذ نعلم بأن الثقافة مهنة وليست في مكاتب وبنايات، والاقتصاد الوطني في امس الحاجة اليها.

اذن فان الهدف الثاني في تقديري لم يتم تحقيقه وبالتالي لا بد من مراعاة الاستراتيجيات القاعدية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر.

المطلب الثالث :" ادارة اجتماعية".

ان الادارة في مخططاتها ينبغي أن تتميز بالنزاهة والكفاءة والانسجام متطلبات ورغبات المجتمع حيث نجد الادارة تعمل بعيدة عن المجتمع وهذا ما نلاحظه يوميا بأن الادارة تعمل في وقت واحد مع بقية الانشطة الاخرى اي توءخذ بعين الاعتبار حاجات ورغبات المجتمع لان الاداريين سواء على مستوى عال او ادنى وسواء على عامل بسيط اومسوءول صاحب قرارات نجد المكاتب الادارية لا تحترم عموما نصوصها التنظيمية والاهداف التي من اجلها وجدت بل انها تعمل وفق مزاج مسيريها وهذا ما نلاحظه خاصة في البلديات حيث لا يجد المواطن جوا ملائم لتغطية حاجياته الاساسية اليومية والمبررات طبقا كثيرة منها يمارس عاجز لا يستطيع حتى ان يجيب على الاسئلة التي تطرح عليه كثرة الاجتماعات والتسيب والمبالغة في الانتقادات والتفسيرات الخاطئة لنصوص التنظيمية وكثرة العمال والعاملات مما يوءدي الى حتى اجتماعات غير شرعية الى غير ذلك من الامراض الاجتماعية التي اصيبت بها الادارة الجزائرية بجميع موءسساتها وهياكلها التنظيمية بما فيها الموءسسات التسويقية كالاروقة الجزائرية واسواق الفلاح.

اذن هذه ايضا احدى المشاكل الكبرى التي ينبغي على استراتيجية التنمية الادارية ان تأخذها بعين الاعتبار في عملية التخطيط الاداري.

المطلب الرابع : " ادارة وطنية وعلمية"(1).

ان عملية التخطيط الاداري التي تطرح في مناهجها واساليبها تختلف من دولة لاخرى

---

(1) التخطيط العلمي والادارة قائمة على اسس ومبادىء علمية اي انها تعتمد فينظامها معلوماتها على الاحصائيات والرياضيات والاعلام الالي كل هذا يوءكد علمية الادارة ، بالاضافة الى المبادىء الرئيسية التي اكدها المفكر الامريكي فريدريك تايلورن، كما اكده حسين الدوري في محاضراته حول التنمية الادارية لطلاب فرع الادارة والمالية سنة 1981 في معهد ابن عكنون - جامعة الجزائر.

./.

وهذا حسب تأثيرها السياسي ومقوماتها الاساسية ووضعها ضمن المجتمع الدولي والجزائر في مسيرتها التنموية الشاملة قد تمكنت من جزأرة الادارة في كل من التسيير والتنفيذ والتوجيه والقيادة وحتى في الاتجاه الاداري، وهذا في شكل استقلالية القضاء الاداري وتقرير وحدة القانون واحداث اسلوب الغرف الادارية كل هذا يؤكد على ان الادارة الجزائرية مستقلة ، لكن الذي بقي هو الجانب الفني خاصة في ميدان التكنولوجيا ونظام الاعلام الالي حيث هذه المهام تتطلب التكوين الجيد وبالتالي يمكن القول بأن الوظائف الادارية قد تمت جزأرتها ولكن بقيت الاساليب خاصة اللغة الوطنية ، وهذه المعضلة تبدو انه يمكن التغلب عليها وهذا باحداث المجلس الأعلى للغة الوطنية وهذا يتطلب في نظري التعريب المرحلي بل التعريب الفوري والمباشر خاصة في الوظائف التالية :

- التحرير .
- المقررات والاعمال الادارية المختلفة وايقاف العمل بالجريدة الرسمية باللغة الفرنسية والزامية كل من يتقدم للادارة للعمل انه يحسن اللغة الوطنية جيدا ويتعامل معها وان يكون وفيا لها وخادما لها ومؤمنا بها والا وظفنا مشرقيا افضل منه بكثير . يضاف الى ذلك محاسبة كل متكون في الخارج وحتى في العلوم الاجتماعية لانها اصبحت تدرس باللغة الوطنية فما هي الغاية من تكوينهم في فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الامركية .

اذن فان احداث ادارة وطنية في جملتها وتفصيلاتها وفي اسلوبها ومناهجها فانه قد تم تحقيق الكثير ولكن لا يزال الامر معقد خاصة في مجال تكوين ادارة جزائرية معاصرة ومتطورة علميا .

المطلب الخامس :" ادارة علمية ".

ان اي تخطيط مهما كان شكله وانما كانت طبيعته لابد وان يتصف بالطابع الواقعي المبني على اسس علمية سواء في المجال السياسي او الاجتماعي او الاقتصادي او التشريعي او الفني ومهما كان المستوى التنظيمي لعملية التخطيط. وعملية التخطيط الاداري تستمد اصولها وفنونها من الواقع لان الادارة علم وفن في آن واحد وجميع المخططات مهما كانت طبيعة نشاطاتها واهدافها المنتظرة تقوم على التوقعات العلمية وهذه تبرز لنا بشكل واضح من خلال وسائل عملية التخطيط الادارن لان الارقام

./.

تتبلور فيما بعد الى نوعية معينة ، فعلى سبيل المثال نكون 50 الف استاذ وهذا لانجاز عملية الجزأرة الا ان هذا الرقم ان لم يوءخذ بعين الاعتبار بعض الاحتمالات كا وهجرة الادمغة الى غير ذلك من العوامل التي يمكن ان تقف ضد المشروع وهذا من جهة وكذلك المستوى المطلوب والمدة اللازمة والدرجة العلمية لبلوغ النوعية التي يجب ان نكون اساس وهدف عملية التخطيط هذا من جهة ثانية .

وعملية التخطيط الاداري في اهدافها وخاصة العامي نلاحظ في التجربة الجزائرية عدة ملاحظات يكاد يكون المواطن الجزائري وعلى وجه الخصوص ابان الاحتلال الفرنسي يجهل تماما الادارة بل يقف ضدها لانها تتميز بطابع البطش والتسلط والمزج بالمواطنين في متاهات اللانهاية . حيث اصبحت الادارة مصدر تخويف وترهيب القاطنة الجماعية للمواطنين للادارة الفرنسية لهو خير مثال لتأكيد ما نقوله لان العبرة بالاغلبية السكانية وليس للفئة المحضوضة القليلة المتواجدة في التراب الجزائري بغير حق شرعي، هذا الجانب مما ادى اثناء الاستقلال بالحكومة الجزائرية الى اعادة بناء ادارة جزائرية في خدمة المجتمع الجزائري ولتحقيق هذا الهدف في مرحلته الاولى عالى الاقل هو توظيف كل من يستطيع القراءة والكتابة وتحمله مسوءوليات جسام والتجربة الاولى في هذا الصدد قد تبلورت في سنة 1963 حيث ظهرت ادارة ذاتية وهذا ما توءكده مقررات مارس، غير ان هذا النوع او الاسلوب كان يفتقر الى الاجهزة التخطيطية ويفتقر الى فكرة الادارة العادية ثم بعد ذلك ظهرت عدة مخططات ومنجزات تدريجية لاحداث الهياكل التنظيمية والاسس القانونية والاطارات البشرية كل هذا لاضفاء الصبغة العلمية والواقعية للادارة الجزائرية وهذا ما نلاحظه في جميع الموءسسات والهيئات العمومية وعلى جميع المستويات المركزية واللامركزية الاقليمية ، كما ان هذا يعتمد على الاحصائيات العامة للسكن والسكان اضف الى كل هذا ان الادارة العملية الجزائرية لا تزال تفتقر الى التحكم التكنولوجي والعلمي خاصة في استعمال الكومبيوتر واستغلاله استغلالا كاملا لتلك الاجهزة والمرافق التي وجدت اصلا لتطوير وتنمية الادارة الجزائرية وعلى هذا الاساس سنبحث في المواضع اللاحقة الاجهزة التخطيطية وعلى مختلف مستويات عملية التخطيط الاداري المركزية واللامركزية الاقليمية او المصلحية او المرفقية

(1) تنظيم القضاء الجزائري:مطبوعة صادرة عن الديوان المطبوعات الجامعية للاستاذ الغوطي بن ملحة خاصة تاريخ القضاء الجزائري اثناء الاحتلال الفرنسي.
- السيد خميس اسماعيل - المرجع السابق - ص20.
- الدروس في القانون الاداري الجزائري للاستاذ عمار عوابدي.

./. ==

واهم معوقات عملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية ثم اختتم بحثي هذا بمجموعة من الاقتراحات التي اراها تخدم الادارة الجزائرية.

المبحث الثاني : اجهزة عملية التخطيط الاداري على مختلف مستوياتها.

انطلاقا من ان دراسة الادارة يعني دراسة الدولة وهذا التركيز على عملية التخطيط الاداري ينطلق اساسا من منطلقين رئيسيين.

المطلب الاول : اهم منطلقات عملية التخطيط الاداري في الجزائر.

- المنطلق الاول : نشأة وتطور الدولة باختلاف اجهزتها المتنوعة وموءسساتها الشاملة وانتشاره في ربوع الوطن والقضاء على المخلفات الاستعمارية بشتى اشكالها وهذا تحقيقا للمبدأ القائل الحزبية السياسية لا قيمة لها ان لم تتبعها حرية شاملة اقتصادية اجتماعية وادارية" الديمقراطية الادارية".

- المنطلق الثاني: (1)(ب): يتمثل في انه لا يمكن الفصل في مجال التخطيط الشامل بين مختلف المرافق السائدة وانتشاره وكذا الموءسسات والمشروعات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والاداري اي بكلمة الدولة المخططة وهذا في اطار نظرة احادية بحتة حيث تنظر هنا الى التخطيط من الزاوية الادارية وفي اطار شامل حيث في وقتنا الحاضر لا يمكن التمييز بين الموءسسات ذات الطابع الاقتصادي والموءسسات ذات الطابع الاداري لانها تقوم باشباع الحاجيات العامة للمواطنين حيث ان فكرة المنفعة العامة متميزة ومتطورة وبالتالي فان التكوين الاداري متغير ومتطور فعلى سبيل المثال نجد مهندسا فلاحيا قد تسند اليه مهام والي او مدير الى غير ذلك من التكوينات المتخصصة وهذا يقضي على الادارة.

== بالاضافة الى معلومات ميدانية قدمت لنا من قبل مكتبة وزارة التخطيط والنصوص القانونية المتعلقة بميزانية الدولة الجزائرية اثناء التصحيح الثوري. وما اقتبسته من المراسيم الاساسية للثورة الجزائرية.

(1) ان اقتصاد المشروعات الذي تم تدريسه من قبل الاستاذ عصمان سنة 1980 ودراسات حول المرافق للاستاذ محمد حامد شطا سنة 1981 بالاضافة الى نفس الاستاذ في محاضرات حول الموءسسات العامة، يضاف الى ذلك نظرية الاجور للاستاذ نفسه ونظرية الاموال العامة التي تم تدريسها لطلبة الماجيستير فرع الادارة والمالية، كما استقيت معلومات من مقدمة ميثاق البلدية والخطابات السياسية خاصة بعد اعادة هيكلة الموءسسات العمومية الاقتصادية الى غير ذلك.

./.

فنيــات وتقنيــات معينـــة ، اذن فــان دراســة اجهــزة عمليــــة التخطيـــط الاداري علــى اختــلاف مستوياتهــا تختلـــف باختـــلاف النـــظر والاهـــداف المنشــأة الــوحـــدة التـــي هـــي محـــل الـــدراســـة ، قــد تكــون هـــذه الــوحـــدة وحـــدة اداريـــة او مـــؤسســـة وطنيـــة او دولـــة ولكـــن ضمـــن اطـــار معيـــن فـعلـــى سبيـــل المثـــال فـــي كـــل ذلـــك الـــوحـدات الـوارثة فـــي المثـــال تـوجـــد فيهـــا مديريـــة التخطيـــط او مصلحـــة التخطيـــط او وزارة التخطيـــط او مجموعـــة مـــن الاجهـــزة المكلفـــة بعمليـــة التخطيـــط الاداري كـالجهـــاز السيـاســـي او القـــانونـــي والتـــي وهـــذا مـا سنقوم بتفصيلـه معتمـــدا فـــي ذلـــك علـــى اهـــم مـــراحـــل عمليـــة التخطيـــط الاداري مـــن جهـــة ومستوياتهـــا واجهـزتهـــا مـــن جهـــة اخـــرى.

المطلب الثاني : اهم مراحـــل عمليـــة التخطيـــط الاداري فـي الجـزائـر علـى مستـوى البلديات (1).

ان عمليـــة التخطيـــط الاداري ذات مـــراحـــل متعـددة حيـــث يصعـــب الفصـل بينـــا لان جميـــع المـــراحـــل مترابطـــة ومتكاملـــة الا انـــه يمكـــن تحديـــد اهـــم المـــراحـــل التـــي تمـــر بهـــا عمليـــة التخطيـــط الاداري كمـــا جـــرى العمـــل بـــه فقهـــا حيـــث تبـــدا المرحلـــة الاولـــى فـــي جميـــع المعلومـات مـــن مختلـــف المـــؤسســـات باختـــلاف القطـاعـــات السـائـــدة وفـــي جميـــع انحـــاء الـوطـــن وهـــذه المـــرحلـــة تعتمـــد اساســـا علـــى الجـــانـــب الاحـصـائـــي اي الجهـــاز المكلـــف بـالاحـصـــاء الـــذي يخضـع الـــى السلطـــة الـوصـائيـــة والمتمثلـــة فـــي كتابـــة الـــدولـــة للتخطيـــط او حســب وزارة التخطيـــط حســـب الاحـــوال ويطلـــق علـــى هـــذا الجهـــاز عـــادة الديـــوان الـــوطنـــي لـلاحـصـــاء، وهـــذه المرحلـــة تعتبـــر حـاسمـــة لان نتـائـج التخطيـــط متوقفـــة عليهـــا كمـا انهـــا تحتـــاج الـــى رجـــال تتوفـــر فيهـم الكفـــاءة .

---

(1) ان تحـديـد عمليـــة التخطيـــط الاداري وتكييفهـــا حســـب المـراحـــل خـاصـــة علـــى مستـــوى البلـديـــات فهـــو تكييـــف خـاص، وعنـدمـا اطلعـت علـــى جميـــع النصـوص التنظيميـــة والـدراسـات الفقهيـــة وجـدت عـدم وجـــود ولـــو اشـــارة للبلـديـــات فـــي مجـــال عمليـــة التخطيـــط الاداري فـي مرحلتهـا الاولـــى.

./.

الادارية العالية التي يشترطها علم الادارة بمفهوم الادارة الفنية وعادة تكون هذه المرحلة ذات الطابع الفني والعلمي اكثر من الجانب السياسي حيث يقوم الفنيون الاداريون بجرد شامل في شكل صيغ مكتوبة مكيفة حسب طبيعة كل نشاط على حده وهذا معتمدين على القطاع الرئيسي اقتصاديا كان ام زراعيا ام خدميا حسب الاحوال وعلى اختلاف المستويات التنظيمية للدولة وهذا انطلاقا من الاعمال السابقة من خلال الارشيف الاداري وهذا العنصر الفني البشري الذي يقوم باعداد جرد ووصف البدء في عملية التخطيط الاداري قد يكون في شكل لجان رئيسية وفرعية وقد يكون في شكل مصالح ومديريات ادارية او وزارة او مصلحة حسب الاحوال وطبيعة واهمية التخطيط مركزيا كان او لا مركزيا، واذا ما اردنا تكييف هذه المرحلة على الجزائر(1) يجب ان نحدد المراحل التاريخية التي مرت بها الدولة الجزائرية حيث كانت تخضع مباشرة الى الدولة الكولونيالية الفرنسية التي ارادت ان تكون الادارة الجزائرية في خدمة الغير والقضاء نهائيا على العنصر البشري الجزائري ليستبدله بالعنصر الاجنبي وهذا اذا ما علمنا بأن عملية التخطيط الاداري في فرنسا تخضع الى الخبراء الفنيين ذات كفاءة عالية وفي خدمة الصالح العام رغم ان الصالح العام عندهم اي الفرنسي ينطلق من مصلحة الغير وينتهي في النهاية الى المجموع ونحن هنا لا نغوص كثيرا في الجانب الايديولوجي في فكرة الصالح العام، وانما نكتفي بالاشارة فقط حتى نوضح خدمة البلاد والشعب وفرنسا قد عرفت هي ايضا مراحل كثيرة في مجال التخطيط والجدير بالذكر ابان الاحتلال الفرنسي قد تم التخطيط في الجزائر بشكل يضفي عليه الطابع العسكري لان الجزائر قد عرفت العديد من التغيرات والهزات في كيانها الاداري وهذا اذا ما امعنا النظر في مواثيق الجزائر خاصة ميثاق البلدية الذي تضمنت ديباجته الظروف الغير مقبولة ومعقولة في القرن العشرين خاصة لان الادارة تكون اساسا في خدمة المواطن، وقد استخلصنا من ميثاق البلدية ان الادارة الجزائرية كانت لا تخضع للقوانين العامة والقانون الاداري المطبق في فرنسا بشكل خاص بل هناك قوانين خاصة بها وهي تتميز بالطابع العسكري والتعيين حيث نلاحظ عدم وجود العنصر المنتخب بشكل اساسي وهذا يعني عدم وجود الديمقراطية الادارية، كما انه يعني عدم وجود العنصر البشري الفني وهذا مما ادى بالمواطنين الجزائريين

---

(1) تاريخيا فانني وجدت هذه المعلومات في مقدمة ميثاق البلدية، يضاف الى ذلك المحاضرات حول تنظيم القضاء في دروس في القضاء بوجه عام والادارة بشكل خاص للدكتور عمار عوابدي.

./.

للمقاطعة الشاملة للادارة الكولونيالية الفرنسية . والتركيز على الكفاح المسلح حتى القضاء نهائيا على الادارة الفرنسية ، اذن فان العنصر البشري الفني الذي يعتبر الركيزة الاولى خاصة في المرحلة الاولى من عملية التخطيط الاداري قد تضاءل بعد الاستقلال مباشرة وبقيت الادارة الجزائرية ردحا من الزمن تعاني من السلبيات التي تركها الاستعمار الفرنسي سواء عن عمد او نتيجة الهجرة الجماعية للخبراء الاوربيين حيث تبين لهم البقاء في الجزائر يعني الانتحار والموت البطيء، وهذا مما ادى الى احداث فوضى كبيرة في الادارة الجزائرية وخاصة في انعدام آثار الادارة السابقة وامام هذا الوضع العصيب بدأت الجزائر بخطى ثابتة لاحداث ادارة جزائرية وقد اعتمدت على اسلوب التكوين السريع بدءا في شكل ملتقيات وبعثات واحداث العديد من مراكز التكوين الاداري والمعاهد المتخصصة والجامعات الى غير ذلك من الوسائل والاساليب التي تخدم بشكل اساسي الادارة الجزائرية وقد ظهرت في حيز الوجود اول جهاز متخصص في مجال التخطيط، مديرية التخطيط، ثم كتابة الدولة للتخطيط ثم تطور هذا الجهاز ليصبح حاليا وزارة التخطيط على المستوى المركزي، كما سيأتي تفصيله لاحقا ، وهذه المرحلة اي مرحلة اعداد التخطيط وتعتبر اول عملية ادارية قد ظهرت بالنسبة للجزائر على المستوى المركزي منذ السنوات الاولى من عهد الاستقلال وطبقت الجزائر اسلوب مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ في عهد ثورة البناء والتشييد، وقد تضمن هذا المبدأ الميثاق الوطني في صياغته الاولى، كما تم ارساء ضوابط وقواعد الادارة الجزائرية تدريجيا حيث تم اول قانون ينظم الادارة المحلية ويجسد مبدأ الديمقراطية الادارية كمطلب جماهيري ومكسب تاريخي للثورة الادارية في الجزائر اوالاصلاح الاداري كما يحلو للبعض او التخطيط الاداري كما نريده نحن وهذا تدريجيا حيث تم بموجب الامر 67 والمتعلق باحداث ادارة محلية تقوم باشباع الحاجات العامة للسكان المحليين ونعتبر ايضا مدرسة للتكوين الاداري ومنهجا للتنظيم العنصر البشري محليا واسلوب لارساء دعائم ومقومات الادارة المحلية في الجزائر والتوجه تدريجية للامركزية .

المطلب الثالث : غياب جهاز تخطيطي على المستوى البلدي.

لايجاد جهاز على المستوى البلدي للقيام بعملية التخطيط الاداري ول...

./.

في مرحلتها الاولى لانه من خلال دراستنا للمواثيق السياسية والقوانين التي تنظم شؤون الادارة المحلية في الجزائر.

لا نجد ولو اشارة الى عملية التخطيط الاداري بالنسبة الى البلديات بالرغم من ان البلدية ذات كيان مستقل وهي امام مهام ضخمة وكبيرة الا ان غيابها في مجال اعداد عملية التخطيط الاداري لا يوجد له اي مبرر خاصة اذا ما امعنا النظر في اجهزتها المختلفة كالمجلس والهيئة التنفيذية ومختلف اللجان والمؤسسات النقابية بالاضافة الى الصناديق المحلية والمساعدات المالية كل هذا يساهم بطريقة او بأخرى في اعداد والمشاركة في عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى على المستوى البلدي فهي منعدمة في الجزائر، اذن فان مهام البلدية كثيرة كانجاز المشاريع الانمائية وتوفير المقاعد في المدارس الاساسية التي تعتبر المنطلق الجوهري لعملية التخطيط الاداري، كل هذا يملي على الدولة ان تمنح مزيدا من اللامركزية في مجال التخطيط الاداري وخاصة اذا ما اخذنا بعين الاعتبار المعطيات التاريخية والجغرافية لبعض مناطق الجمهورية كالجنوب مثلا التي لا توجد فيها عوامل التشجيع للاطارات الفنية ولا معاهد متخصصة للتكوين وهذا لضمان المشاركة الفعالة في عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى، اذن فان عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى هي عملية فنية محضة حيث تعتمد على العنصر البشري المكون اداريا وما ستقوم به اجهزة التخطيط المركزي غير ناجع وهذا خاصة اذ نظرنا الى الواقع نظرة علمية حيث نجد غياب الوسائل الفنية كالبريد والمواصلات الى غير ذلك من متطلبات الادارة المعاصرة، اذن بالرغم من التعديلات التي تضمنها قانون البلدية الا ان هذه الاخيرة لم تستفد من اللامركزية في مجال التخطيط خاصة في المجال الفني والعلمي بمعناه الدقيق، اذن نقترح تعديلا اخر ينص صراحة على احداث جهاز متخصص في مجال التخطيط للبلديات ، بالاضافة الى تطبيق فكرة اللامركزية في مجال التخطيط يضاف الى ذلك ان هناك مخططات ذات طابع وطني واقليمي حسب التنظيم الاداري الجاري به العمل، يفهم بأن هناك مخططات خاصة وهذا لاحداث التنمية الشاملة مما يستدعي الانتباه الى ربط هذه المخططات وادماجها في المخطط الوطني، والجدير بالذكر بأن للبلدية والولاية في الجزائر مخططات اضافية وربما هذا يعود الى الطابع الجغرافي والاضرار التي لحقت معظم مناطق الجمهورية ابان الاحتلال الفرنسي الذي استغرق 132 سنة .

./.

كل هذا يمكن ان يشكل بعض الصعاب والمشاكل في مجال التخطيط، والتخطيط سواء كان اقليميا او يهدف الى احداث التنمية وسواء كان وطنيا فلا بد من وجود اجهزة ادارية لاعداده اعدادا جيدا خاصة في مجال التنظيم المحكم واحداث الملاءمة الادارية اي لا يمكن فهم اي تخطيط كان ان لم يكن مفصلا ومبوبا ومرقما واضحا لان الوثيقة التخطيطية التي تعتبر العملية الادارية للتخطيط تعتبر المرآة الحقيقية للتخطيط لان الارقام والمقاييس خاصة الرياضيات ما هي الا اساليب ووسائل الايضاح، ومن اجل هذا لابد من احداث جهاز على المستوى البلدي للقيام بعملية التخطيط في مرحلتها الاولى، لان المساعدات الفنية التي تقدمها الدولة او حتى الولاية غير قادرة على احداث النتائج الايجابية المرجوة من التخطيط في جميع وسائله الفنية والقانونية والادارية الى غير ذلك من الاعتبارات العلمية التي يتطلبها التخطيط وبغض النظر عن كونه مخططا وطنيا او ولائيا او بلديا.

اذن فان عملية التخطيط الاداري على المستوى البلدي في مرحلتها الاولى خاصة في التخطيط الوطني لا نجد لها اثر يذكر ومما زاد في الطين بلة، فالبلديات مخططاتها التنموية التي ينبغي ان تكون متجانسة مع انواع اخرى من المخططات حيث لا بد من دراسة جميع المخططات بجميع عملياتها وهذا للشروع في مرحلة لاحقة من مراحل عملية التخطيط الاداري، كما نلاحظ ايضا معظم الاجهزة الادارية البلدية تسير من قبل اعضاء منتخبين حيث توفر فيهم الكفاءة الادارية المطلوبة، كل هذا يؤكد مدى اهمية احداث جهاز للتخطيط على المستوى البلدي، هذا اذا ما نظرنا الى عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى اي الاعداد الفني للتخطيط اداريا وما هي الشروط الموضوعية والشكلية التي ينبغي ان تتوفر اثناء عملية التخطيط في المرحلة الاولى اي الاعداد الفني للتخطيط حيث يمكن ان نستخلصها فيما يلي :

المطلب الرابع : اهم شروط عملية التخطيط الاداري.

- الشروط الموضوعية (1).

---

(1) تم استخلاص هذه الشروط الموضوعية من :

1 - بيان 19 جوان 1965.
2 - الميثاق الوطني في صيغته الاولى.
3 - الدستور الجزائري لسنة 1976.

./.

تعتبر الشروط الموضوعية المرحلة الاولى في اعداد التخطيط ضرورية واساسية وهي مرتبطة ارتباطا عضوي وموضوعي بالدولة سواء في امكانياتها المادية والبشرية والتنظيمية اي لا وجود للشروط الخيالية التي تفوق قدرة الدولة ويمكن استخلاص هذه الشروط بالنسبة للجزائر فيما يلي :

- مواردها المالية والطبيعية وواقعها الجغرافي ايمساحتها وظروفها التاريخية التي تعتبر المنطلق العام والاساسي لاي خطوة في مجال التنمية التيترغب في احداثها وطبيعة نظامها السياسي وقوانينها وطبيعة عنصرها البشري خاصة هويتها العربية التي تشكل اليوم المشكل الرئيسي في تعريبالادارة الجزائرية تلك هي اهم الشروط التي ينبغي توافرها في المرحلة الاولى من مراحل عملية التخطيط الاداري في الجزائر واذا ما تم تحديد طبيعة هذه المرحلة واقتراح جهاز متخصص لهاعلى المستوى البلدي وهذا تماشيا مع انواع التخطيط منحيث المعيار الشكلي لاالموضوعي وما يمكن القول علىالمستوى الولائي.

المبحث الثالث : عملية التخطيط الاداري علىالمستوى الولائي خاصة في مراحلها المختلفة .

عملية التخطيط في مرحلتها الاولى اي الاعداد الفني(1) انطلاقا من التقسيم الجاري به العمل وتصنيف الخطط حيث يلاحظ هناك مخططات اقليمية هذا من جهة وكونالولايات ما هي الا اجزاء تابعة للدولة .

المطلب الاول : مرحلة اعداد عملية التخطيط الاداري على مستوى الولايات .

حيث تساهم الولاية في اعداد المخططات الوطنية مما يصعب تحديد دور الولاية فيمجال عملية التخطيط الاداري في الجزائر واذا ماتفحصنا بامعان التطور السريع الذي اتسمت به الادارة والظروف التاريخية التي مر بها التاريخ بوجه عام حيث كان في الماضي البعيد للادارة الدور الرئيسي والاساسي في مجال التخطيط وما نلاحظه اليوم هو التوسع في مفهوم التخطيط وتنوع مهام الدولة كل هذا ادى بوجود مجموعة من الاجهزة المركزية كانت ام عملية للمشاركة في الاعداد الفني التي تعتبر المرحلة

---

(1) انظر المراسيم التنظيمية للتقسيمات الادارية : 74-84 بالاضافة الى ميثاق الولاية والامر 69 المتضمن قانون الولاية .

./.

الاولى لعملية التخطيط الاداري كما ادى التوسع الهائل وتفتيت مهام الدولة الى ظهور التوسع في تطبيق مبدأ التخصص في اللامركزية الادارية بالاضافة الى تحديد وتنوع احتياجات المواطنين في شتى المجالات العلمية وعلى رأسها كل هذا يتطلب وجود جهاز متخصص لعملية التخطيط الاداري على مستوى الولاية، خاصة في مرحلتها الاولى ولتحديد وتقرير ما اذا كانت لولايات الجزائر جهاز يقوم باعداد عملية التخطيط الاداري ينبغي ان اشير الى ظروف وطبيعة الولاية حتى نستطيع ان نحدد وجود مثل هذا الجهاز وتسميته ومهامه وكيفية تنظيمه وما هي السلطة الوصائية التي يخضع لها ؟.

ان الجزائر كبقية البلدان التي تحدوها الارادة للخروج من دائرة التخلف التي لا يد لها فيها قد مرت في تنظيماتها بعدة مراحل تاريخية وحققت الكثير من المنجزات التي يصعب حصرها ومع هذا فلا تزال تعاني من مشكلة التخطيط وعلى الاقل على مستوى الولاية حيث نلاحظ تعدد الاجهزة التي تسير من قبل المنتخبين كالمجلس الشعبي الولائي والمعينتين وعلى رأس هذه الاجهزة الهيئة التنفيذية وعلى رأسها الوالي ومجموعة من المديريات والاقسام والمصالح والمكاتب كل هذا يعقد مهمة الخبراء الفنيين لاعداد التخطيط الاداري، حيث يعتبر التخطيط في جملته احدى القطاعات الاساسية والوسيلة الفعالة لاحداث التنمية الشاملة خاصة في كيفية تجسيد وترجمة جميع القطاعات الاخرى كالزراعة والصناعة والخدمات الى حيز الوجود ميدانيا لان التخطيط الاداري هو الذي يجسد على ارضية الواقع جميع القطاعات الاخرى خاصة اذا ماتميز التخطيط بالطابع الواقعي والعلمي، اذا فان التفسير المستمر في المجال العمراني والكثافة البشرية للسكان الجزائريين وتمركزهم في المدن الرئيسية يقلل من التحكم الجيد في مجال التخطيط .

واذا ما القينا الضوء على النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالولاية كل عشرة (10) سنوات يحدث تنظيم جديد للولايات خاصة عدم احترامها لاجال المخططات الجاري بها العمل ، فعلى سبيل المثال هناك تقسيم اداري جديد الثاني وهذا يوءدي بنا الى القول بأن الولايات لا تساهم مساهمة فعالة من الناحية الفنية في اعداد المخططات الوطنية ، ومنذ الاستقلال الى يومنا هذا يظهر عدم الاستقرار في التنظيم الاداري.

./.

لان اي تقسيم اداري ينبغي ان يستوفي جميع الشروط لعملية التخطيط الاداري خاصة تلك المتعلقة بالجانب الفني ومن خلال النصوص التنظيمية والتشريعية نلاحظ وجود جهاز اداري يشارك في عملية التخطيط الاداري، الا ان هذا الجهاز في تغيير مستمر وهذا ما يحتم علينا متابعته بدراسة وتحليل لمعرفة ماهيته والى اي مدى مشاركته في عملية التخطيط الاداري سواء للولايات والوطن، اذا فالشروط الموضوعية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر على المستوى الاقليمي والولائي لا بد من استخلاصها فيما يلي(1):

المطلب الثاني : المقومات الفنية لاعداد عملية التخطيط الاداري على مستوى الولايات .

أ) التكوين المستمر للاطارات ذات الكفاءة :

الكفاءة العالية المهنية والفنية وهذا ما يطلق عليه العنصر البشري وحيث يستخلص من النظام العام للتنظيم الولائي تحت اسم قسم الاستثمارات البشرية وهذا مفهوم يترجم ويجسم المقدرة الادارية الفعالة كمنطلق رئيسي وشرط ضروري لمرحلة اعداد التخطيط الاداري وهذا العنصر يحتاج الى تكوين اداري بشكل عام وفي مجال التخطيط بشكل اساسي وخاص.

ب) نظام المعلومات(2):

ان نظام المعلومات الذي يشكل احدى الركائز الاساسية لعملية التخطيط الاداري خاصة في مرحلتها الاولى حيث يساهم في توضيح الرؤية من جهة ويعتبر المادة الاساسية في البحث العلمي والفني ويجسد

---

(1) لقد استقيت المعلومات من المدرسة الوطنية للادارة ومراكز التكوين الاداري بالاضافة الى ما شاهدناه بالنسبة للتكوين بالجامعة خاصة معاهد العلوم القانونية والادارية . اضف الى ذلك الولايات استفادت في اطار سياسة التوازن الجهوي ببرامج خاصة الا ان المخططات التنموية الاقليمية لازالت ضعيفة النتائج.

(2) ان الكتب الفقهية المتعلقة بنظام المعلومات بمفهومها العلمي في مجال العلوم الادارية ضعيفة بالنسبة للجزائر، اضف الى ذلك السخرية لمعرفة الارقام والحقائق التي تحدد لنا كفاءات وقدرة الولايات للمشاركة في عملية التخطيط الاداري ومرحلته الاولى .

./.

الواقع المحسوس والملموس لطبيعة واهداف عملية التخطيط الاداري كما يكشف عن (عقلية) المقدرة الفعالة (لعملية التخطيط الاداري)والحقيقة الولاية في المجال الاداري ويأخذ بعين الاعتبار الهوية الثقافية الشعبية ومطامح السكان لتلك الناحية واذا خرج عن هذا المنظور صار عبارة عن جسد بلا روح، اذا نظام المعلومات يمكن ان نطلق عليه الروح الحقيقي لعملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى اي الاعداد الفني. والملاحظ انظام المعلومات في الجزائر غير واضح فنيا وعمليا خاصة على المستوى الولائي لان هناك مجموعة من العوامل قد ساهمت بطريقة او بأخرى في عدم وضوح نظام المعلومات في الصعيد الولائي لعملية التخطيط الاداري وهي :

1 - السرية التامة التي يتميز بها الموظفين العموميين.
2 - عدم استغلال الخبرة الفنية استغلالا عقلانيا وخاصة في مجال الوظائف السامية.
3 - اعادة ما تكون الدراسة في الجامعات والمعاهد والموءسسات المتخصصة تتم بالشكل النظري التقليدي دون الدراسة التطبيقية الفعلية.

يضاف الى هذه الشروط شروطا اخرى قد تكون اما خطأ في فهم القوانين والنصوص التنظيمية او بنتيجة وجود خبرة عالية قد تفوق بكثير طبيعة وخبرة نظام المعلومات نفسه مما يشكل في النهاية عائق امام المخطط الاداري سواء كان جهاز تداولي او فني او غير ذلك من الاجهزة المنوطة بها عملية التخطيط الاداري خاصة في مرحلته الاولى اي الاعداد الفني والاجهزة التخطيطية على مستوى الولاية نجدها تتلخص فيما يلي(1) :

المطلب الثالث : هيئات التخطيط على مستوى الولايات.

1 - المجلس الشعبي الولائي.
2 - مديرية التخطيط.
3 - الهيئة التنفيذية.

---

(1) ان التنظيم الاقليمي في مختلف مواثيقه ونصوصه خاصة قانون 69 الخاص بتنظيم الولايات اي احداث جهاز ولائي منتخب يضاف الى ذلك المراسيم التنظيمية الخاصة بالولايات عادة ما تكون بعد التقسيمات الادارية كل هذه تحدد لنا بشكل واضح الاجهزة الرئيسية لمهام الولايات بما فيها عملية التخطيط الاداري خاصة في مرحلته

./.

تلك هي اهم الاجهزة الرئيسية لعملية التخطيط الاداري في مختلف مراحلها. الا اننا نتوقف عندعملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى واقتصر على مديرية التخطيط الاداري وقبل التطرق الى هذه الاخيرة والى ايمدى مشاركتها فيعملية التخطيط الاداري لا بد ان اشير الى النظام الاداري المحلي للولاية الجزائرية ولو بايجاز استخلاص كيفية ومدى صلاحية الجهاز الفني لعملية التخطيط الاداري على الصعيد الولائي

الولاية في التنظيم الاداري الجزائري اقليميا مرت بمراحل تاريخية عدة مما تميزت بعدم الاستقرار والوضوح في مهامها واهدافها واساليب تنظيمها وهذا ما يدفعنا الى الاشارة ولو بايجاز حتى يمكننا الوقوف عند اخر مرحلة من مراحلها التاريخية وهذا تطبيقا للمبدأ القائل نضع الرجل المناسب في المكان المناسب ووضع الشيء المناسب في مكانه الحقيقي وتطبيقا لسياسة التوازن الجهوي والبرامج الخاصة لتحديد الايجابيات وهذا لتطويرها والوقوف عند السلبيات حتى نستطيع نبذها والقضاء عليها بشكل نهائي حتى يمكن لعملية التخطيط الاداري ان تأخذ مكانها وتحقق اهدافها وتبرز خصائصها في مجال الادارة الجزائرية على مستوى الولاية.

اذا فالولاية اصطلاحا مأخوذة من احدى مقوماتها الجوهرية الاوهي الاسلام كما طبق في صدره الاول. ثم استمر هذا المصطلح في الاستعمال الدائم حتى مجيء عهد وضع الجزائر في جميع مراحلها وظروفها خاصة تلك المتعلقة بالتنظيم في موضع يتسم بالطابع التخريبي والقضاء على الهوية الجزائرية واستبدالها بهوية اجنبية لا تخدم سوى مصالح الاقلية وهذا منذ سنة 1830 الى 1962 هذه المرحلة كانت المجتمعات تتطور بشكل دائم وتستجيب للاصلاحات الادارية كلما اقتضت الحاجة مما ادى بها الى الوصول بأرقى نظم التنظيم وافضل اصلاحات ادارية وهذا تطبيقا للمعرفة العلمية والفنية مما وصلت الادارة العلمية الى ادارة متطورة وفي خدمة الوطن والمواطن وقد ابرز مبدأ التخصص الفني الدقيق والادارة الجزائرية في خضم هذه

== الاولى اما المعلومات التاريخية حول تسمية الولاية في المنظور الاسلامي فهيمستقات من سنة الخلفاء الراشدين واعمالهم بالاضافة الى بعض الدراسات الاقتصادية وحتى السياسية لواقع الولاية الجزائرية اثناء الاحتلال الفرنسي اما الاصلاحات الجديدة في مختلف المديريات المركزية على مستوى الولاية فانني اتصلت بمسوءولي التخطيط بولاية عنابة وقدم لي معلومات على انها معدلة اي بعبارة اخرى فان المديريات قد تحولت الى اقسام ومصالح.

./.

المرحلة بقيت تخضع الى المدوالجزر والصراع الطبقي ووكرا للفلسفة الميتافيزيفية وميدانا خصبا لمن تستهويهم روح التخريب والاجرام والقتل الجموعي وغلق جميع المؤسسات التكوينية خاصة الدينية منها، وهذا ليس تجنيا على الاستعمار الفرنسي ولكن حقيقة واقعية قد تبنتها جميع الدراسات التاريخية حتى من قبل المستعمرين انفسهم الان الارادة القوية التي يتميز بها العنصر البشري الجزائري خاصة في مقوماته الاساسية الا وهي الدين الاسلامي والوطن الجزائر واللغة العربية حيث قدمت الثورة الجزائرية خلال 7 سنوات ونصف اعزما تملك من خير السلف الصالح شرنية لا يمكن دفعها بسهولة الاوهي ضريبة الدم والتي تقدر حسب التقديرات الرسمية بمليون ونصف مليون شهيد وهذا من اجل تلك المبادئ المشار اليها اعلاه وبقي الامر على هذا السياق خاصة بعد الاستقلال مباشرة حيث نستخلص ان عملية التخطيط الاداري في الجزائر على الصعيد الولائي لانها حديثة العهد اي تعود الى السبعينات، والجدير بالذكر ان المخطط الثلاثي الصادر سنة 1967، يعتبر بمثابة المقدمة او الديباجة او المنطلق لعملية التخطيط الاداري في التشريع الجزائري حيث في السنوات السابقة لهذا التاريخ المشار اليه اعلاه عدم وجود ولو اشارة وجيزة الى التخطيط لان مشروع قسنطينة سنة 1958 ونصوصه التنظيمية للادارة الجزائرية ابان الاحتلال الفرنسي فما هي الامجرد افكار مشتقة مستمدة من الواقع الفرنسي الاوربي وهذا لجعل الجزائري دائما جاهلها حتى لما يجري في داره فماذا عن الادارة ؟ .

وسنتناول التنظيم الولائي من خلال النصوص التنظيمية والتشريعية مع التركيز في هذا المقام على مديرية التخطيط باعتبارها الجهاز الفني الذي يقوم بعملية التخطيط الاداري الجزائري في مرحلته الاولى" الاعداد الفني للعملية" على مستوى الولاية . اذن الولايةفي الجزائرتنظيم اقليمي محلي(1) لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي كما انها تخضع للوصاية الادارية

(1) ان تعريف الولاية بتعديد مجالها الاقليمي واخضاعها لسلطة وصائية والاعتراف لها بشخصية قانونية عامة اي اللامركزية الادارة تأكدها جميع النصوص التشريعية التنظيمية التقسيمات الادارية الجاري بها العمل بالاضافة الى ميثاق الولايات سنة 1969، وبعض القرارات التي حصلنا عليها من ولاية عنابة التي تأكد لنا ان مديرية التخطيط احدثت بموجب قرار مشترك يضاف الى ذلك ان الاجهزة الرئيسية بالولاية والمتمثلة في الجهاز التنفيذي والمجلس الشعبي الولائي المنتخب هذين الجهازين تنظمهما مجموعة من المراسيم والقوانين الجاري بها العمل وهيموجودة فيجميع النشاطات التشريعية للجزائر.

== ./.

والجهاز الوصي هو وزارة الداخلية والجماعات المحلية وهذا انطلاقا من النصوص التشريعية والتنظيمية حيث خضعت الولاية فيتنظيماتها الى عدة تقسيمات ادارية وهذا منذ الاستقلال اي في بداية السبعينات تم احداث العديد من الولايات فيتراب الجمهورية ونحن الان اذا ما تفحصنا التاريخ التنظيمي الاقليمي لولايات الجزائر نستخلص ثلاثة تنظيمات، التنظيم الاول بعد الاستقلال مباشرة حيث بلغ عدد الولايات في الجزائر (15) خمسة عشر ولاية اما التنظيم الثاني فكان سنة 1974، حيث كان عدد الولايات قد بلغ 31 ولاية اما التنظيم الاخير الذي قد تم سنة 1984 والذي يجسد التوسع الهائل في المجال العمراني حيث انبثق على هذا التقسيم الاداري الجديد 48 ولاية . والملاحظ هو عدم وجود القواعد الفنية ودراسات اقليمية وضوابط قانونية لهذا التطور المستمر في مجال التخطيط الاقليمي وخاصة فيما يتعلق بالتخطيط الاداري اي ان منطلقات التخطيط ترتكز اساسا على العنصر البشري الغير متأهل والكثافة السكانية خاصة الشباب، والرقعة الارضية اي المساحة لان عملية التخطيط الاداري وخاصة في مرحلتها الاولى ينبغي ان ترتكز بشكل اساسي على المقدرة الادارية الفعالة، لان الادارة تقوم اساسا باشباع الحاجات العامة للمواطن في شكل خدمات وبأقل تكلفة وفي اسرع وقت ممكن، هو الهدف الاسمى للادارة يتطلب وجود تنظيم محلي قوي والاعداد الفني لعملية التخطيط الاداري - معظما ومتجانسا، نابع من الواقع العلمي، اذن فان جهاز التخطيط الاداري على مستوى الولاية غير مستقر ومحدد الصلاحيات ومنظم لكن يمكن استخلاصه من مجموعة القرارات الوزارية المشتركة وهذا ما هو موجود حاليا لما ان التسمية في حد ذاتها اي مديرية التخطيط قد خرجت العديد من المشاكل منها ومديرية التخطيط والتهيئة العمرانية او مديرية كتابة الدولة للتخطيط والتهيئة العمرانية اي ان هذا الجهاز لم يستقر في تنظيماته حيث يطلق عليه حاليا مديرية التخطيط هذا من جهة .والنصوص التشريعية التي عرفتها الولاية الجزائرية وعلى رأسها القوانين نلاحظها هي ايضا حديثة العهد، حيث اول نص تشريعي الخاص بالتنظيم الولائي

== وهناك كتب ادارية كالدروس للاستاذ عمار عوابدي.
والهيئات المحلية للاستاذ فاروق.
وكذلك التعويض الاداري للاستاذ كرلوع.
أما بالنسبة لعملية التخطيط الاداري ومرحلته الاولى على مستوى الولاية وهذا في اطار مخطط شامل فهذا من اقتراحاتي الخاصة .

./.

قد تم سنة 1969 ويعتبر هذا التشريعي اساسا للتنظيم الولائي سواء في مجال التنظيم او التسيير وتحديد الصلاحيات كما تم تعديله وتتميمه سنة 1981 والذي يميز هذا التعديل هو منح اكثر من اللامركزية للولاية كما ظهر الى الوجود العنصر البشري بشكل ديمقراطي وفعال، خاصة في مجال المداولات والبت في الكثير من الامور المتعلقة بالولاية وهذا يعود اساسا الى المجلس الشعبي الولائي والذي يتولى مهمة تطبيق هذه القرارات المصيرية للولاية كما يوجد الى جانب المجلس الشعبي الولائي الهيئة التنفيذية المعينة وعلى راسها الوالي اذن كل هذه الاجهزة تشكل مكسبا تاريخيا في مجال التنظيم الاقليمي كما يمكن القول بأن هذه الاجهزة ينبغي ان تكون في خدمة الولاية وتدير وتسير وتخطط للاقليم وهذا تطبيقا لقاعدة اصولية ادارية، الا وهي ينبغي ان يكون للتسيير التنظيم المحكم والادارة عن قرب يضاف الى كل هذا ان الولاية تحدث بموجب نص تشريعي، اما مراكزها واسمها بموجب مرسوم تنظيمي اي بعبارة اخرى تنشأ الولاية بموجب قانون ويتم تنظيمها بموجب مرسوم وهذا ماكشف عنه التطبيق الفعلي من خلال التقسيمات الادارية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا. اذا فان عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى على مستوى الولاية فهي عملية فنية لا يمكن القيام بها الا من قبل الخبراء اللذين تتوسم فيهم العلمية والدراية والخبرة وبالتالي فما هي الشروط وما هي طرق وكيفيات المشاركة في عملية الاعداد الفني للتخطيط الاداري في مرحلتها الاولى حسب النصوص التشريعية والتنظيمية، ومن جهة القوانين الاساسية الاخرى كالقانون الاساسي العام للعامل والقوانين المتعلقة بالتنظيم الداخلي للولاية ومهامهم حسب قوانين التخطيط وخاصة المخطط الخماسي الثاني.

ان الجهاز المتخصص اقليميا في عملية التخطيط الاداري يستمد وجوده وصلاحياته في السلطة المركزية وهذا يعود اساسا الى الوزارات التالية .

- وزارة التخطيط .
- وزارة الداخلية والجماعات المحلية

وهذا بشكل اساسي يضاف الى ذلك مختلف الوزارات الاخرى حسب طبيعة نشاطها واختصاصها وطبيعة القطاعات التي املت الضرورة الى انشائها كوزارة المالية مثلا ووزارة البريد والمواصلات ووزارة الصحة والتعليم بمختلف

./.

مراحله واذا ما امعنا النظر في مديرية التخطيط على مستوى الولاية نجدها غير مستقرة سواء في منشآتها او في تنظيماتها ، حيث كان هذا الجهاز في اول الامر يخضع خضوعا رئاسيا الى سلطة الوالي على المستوى الاقليمي اي انه مجرد مصلحة فنية استشارية بحتة لدى الوالي ومع التطور المستمر قد اخذ عدة تقسيمات وهذا ما نبينه من خلال الاعمال التحضيرية للولاية . ويمكن القول بأن هذا الجهاز لم تنص عليه القوانين الاساسية للدولة ولكن املته طبيعة الاعمال الادارية حيث تم انشاؤه بموجب قرار اداري وزاري مشترك بين وزارتي التخطيط والداخلية والجماعات المحلية ، هذا ما يؤكد ان عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى هي فنية ومركزية بشكل اساسي اذا يعتبر هذا الجهاز تنظيمي للقيام بمهام التخطيط الاداري على المستوى الاقليمي الا ان للموظفين الاداريين يقومون بمهمة التخطيط الاداري وعلى راسهم المدير بمعنى ان تتوفر فيهم الشروط التالية :

4 - الشروط التي يجب توفرها في الموظفين القائمين على التخطيط :

1 - التكوين العالي في المجال الاداري.
2 - ان تنص القوانين التي تحكم الهيئات المحلية وقوانين المخططات الوطنية على صلاحياتهم وكيفيات تنظيمهم وتحديد السلطة الرئاسية التي يخضعون اليها .
3 - ان يتمتعوا بالجنسية الجزائرية وليسوا خبراء اجانب لان الامر يتعلق بالوطنية .
4 - ان يكونوا من بين اولئك الذين يتابعون التطور ولا الجمود والاستقرار الوظيفي الروتيني، اي ان يكيفوا المصلحة العامة تكييفا علميا وعمليا ولا يكتفوا بكتابة التقارير ورفعها الى الجهاز المركزي للبت فيها والا لا وجود للامركزية في عملية التخطيط الاداري. واذا كانت هذه الشروط التي يجب ان تتوفر في عملية التخطيط الاداري على المستوى الولائي، فان الهيكل التنظيمي لهذا الجهاز وتحديد صلاحياته لا ينبغي ان يكون بموجب قرار اداري وزاري مشترك بل يجب ان يكون بموجب نص تنظيمي اي مرسوم رئاسي لان هذا الجهاز له دور فعال في مجال التخطيط بشكل عام والاداري بشكل اساسي كما انه هو الذي يخطط للبلديات وبالتالي فهو يشارك في جميع انواع التخطيط وعلى مختلف القطاعات ولهذا

./.

الاهميـة القصـوى ينبغـي ان يـتم انشـاوءه بموجـب مرسوم لان القرارات الاداريـة التنظيميـة عـادة مـا تكـون وليـدة ظـروف معينـة وتـزول بـزوالهـا وهـذا مـا يتنـافـى مـع احـدى الخصائـص المميزة لعمليـة التخطيـط الاداري الا وهـي الاستمـراريـة والاتصـال بيـن جميع المخططات السـابقـة والـلاحقـة والجـاري بهـا العمـل واذا مـا القينـا الضـوء علـى تـاريـخ مديريـة التخطيـط الاداري علـى المستـوى الاقليمـي "الولائـي" نجـدهـا قـد مـرت بالمراحـل التـاليـة :

- المرحلـة الاولـى : اي بعـد الاستقـلال مباشـرة وحتـى السبعينـات : كـان هـذا الجهـاز مجـرد جهـاز استشـاري فنـي يخضـع للهيئـة التنفيذية اي لسلطة الـوالـي.

المطلب الرابـع : عملية التخطيط الاداري في مرحلتهـا الثانية، امـا المرحلـة الثانيـة (1) اي بعـد عمليـة البنـاء الاداري الـذي اضطلعـت بـه الجـزائـر خـاصـة سنـة 1969 حيـث صـار للامـركزيـة الاقليميـة وجـود واتسعـت فيمـا بعـد المهـام لتصبح الولاية لهـا دور فـي مجـال التخطيـط الاداري وعلـى وجـه الخصـوص بعـد انشـاء كتابـة الـدولـة للتخطيـط اي بعـد المخطـط الربـاعـي الاول، اذن يمكـن القـول ان عملية التخطيـط الاداري فـي الجـزائـر علـى مستـوى الـولايـة تبقـى مـركزيـة بالنسبـة للتخطيـط الوطنـي. امـا التخطيـط المحلـي الـذي يشتـرط دراسـة اخـرى ونحـن هنـا نقتصـر علـى عمليـة التخطيـط الاداري فـي شموليتهـا وعموميتهـا والزاميتهـا وديمومتهـا لان الاسئلـة التـي تطـرح عـادة هـي كيـف نخـطط ومـاذا نخـطط ولمـن نخـطط ومـن هـم المخططـون وهنـا انطـلاقـا مـن ان النهـج الاشتـراكـي يقر مركزيـة

---

(1) انظر المواثيق والقوانين المشار اليها اعلاه بالاضافة الى دروس القانون الاداري كما استخلصنـا هـذه المعلومـات مـن اسئلة واجوبـة أتتنـا مـن المسـوءوليـن فـي مدينـة عنابـة يضـاف الـى هـذا النصوص الاسـاسيـة للثورة الجزائرية علـى مراحلهـا التـاريخيـة وكذلك بعـض المراجـع المتعلقـة بالتخطيـط الاقليمـي.

- التخطيط والتنمية ، المرجع السابق الصفحة 10 وما بعدها.
- اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية : كمال نور عبد الله : المنظمة العربية للعلوم الادارية سنة 1975 الجامعة العربية صفحة 03 وما بعدها.
- الادارة العامة وتنمية المجتمع: الدكتور علي عبد العلي محجوب سنة 1962 مركز تنمية المجتمع في العالم العربي صفحة 14.

./.

التخطيط ولامركزية التنفيذ(1) اي نستطيع القول بأن عملية التخطيط الاداري اساسها وتحضيرها والاعداد لها يتم مركزيا وبالتالي فان الولاية هي ايضا غائبة فيمجال التحضير الفني لعملية التخطيط الاداري وتبريرتا لهذا يتمثل في كون الدولة الجزائرية اعتبرت التخطيط بشكل عام والاداري بشكل خاص من انشغالات السلطة المركزية ومن مهامها . ولعل المؤسسات الوطنية التي تقدم الخدمات سواء في مجال التعليم والصحة والسكن كلها خاضعة للسلطة المركزية وبالتالي يمكن القول بأن عملية التخطيط الاداري على مستوى اقليم الولاية فيمرحلتها الاولى تشبة الىحد كبير بعدم التركيز الاداري(2)

اذن فما هي الطرق والكيفيات التيتم فيها عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الاولى على المستوى المركزي(3) فان التخطيط بوجه عام في الجزائر يتسم بالطابع الالزامي والشمولي وهو من اختصاصات وصلاحيات الاجهزة المركزية علىاختلاف انواعها ادارية سياسية وقانونية وعلى هذا الاساس فان عملية التخطيط الاداري بالنسبة للجهاز الاداري على اختلاف تسمياته فيالجزائر يبدأ في جمع المعلومات من مختلف المعامل والمرافق والموءسسات وهذا الجانب التقنوقراطي الفني يستعين بجهاز آخر يعرف عادة بالجهاز الاحصائي ايالديوان الوطني للاحصاء وبعد الحصول على المعلومات

---

(1) هذه المعلومات مستقاة منمختلف النصوص التشريعية والسياسية وعلى وجه الخصوص الميثاق الوطني في صيغته الاولى الصادر في 1976 والدستور الصادر في سنة 1976 .

(2) منخلال دراستنا للقانون الاداري في نشأته وتطوره استفدنا بأن قبل المركزية كانت مرحلة النظام الاداري بعدم التركيز الاداري وهذا المبدأ تم تأكيده وتجسيده للسنة الثانية بمعهد العلوم القانونية والادارية في شكل دروس في القانون الاداري للدكتور عوابدي عمار سنة 1979.

(3) انظر تقرير الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني في الموءتمر الوطني الرابع وكذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بالاضافة الى نشأة وتطور الدولة ، المرجع السابق - الصفحة 58.

./.

اللازمة تتم صياغتها في التقارير وترسل الى الاجهزة الاخرى حيث هي بدورها تقوم بدراستها عن طريق لجان متخصصة فبالنسبة للحزب عادة تكون لجنة التخطيط والمالية التي تتكون من ذوي الخبرة الذين يبدون ملاحظاتهم ثم يحال الى اعلى سلطة في البلاد وهو المؤتمر والمصادقة عليه مرورا بتنظيمات مختلفة كالامانة الدائمة واللجنة المركزية للتأكد من مصداقية المعلومات ثم يتم اثراه والمصادقة عليه وبعد ذلك يحول الى البرلمان اي المجلس الشعبي الوطني والغريب في الامر(1) ان المجلس الشعبي الوطني عبارة عن مكتب لتسجيل القوانين خاصة واننا قد لاحظنا بعد المخططين الخماسيين لم نشاهد ولو معارضة شكلية اذن فان الاعداد الفني والتوصيفي والتاصيلي والتخصيصي والتحليلي وتبويب عمليات التخطيط الاداري من صلاحيات الاجهزة المركزية المشار اليها اعلاه.

اذن فان المرحلة الثانية (2) التي تشارك فيها جميع القيادات على مختلف مستوياتها وتنظيماتها فهي مرحلة تنفيذ عملية التخطيط الاداري

* عملية التخطيط الاداري ومرحلتها الثانية اي مجال تنفيذ هذه العملية والى اي مدى تطبيقها في الجزائر؟

ان تجسيد اهمية عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثانية اي ابراز الطابع

---

(1) ان هذه الفقرة استنتاج خاص وانتقاء موضوعي للمجلس الشعبي الوطني حيث لاحظت من خلال فتراته النيابية انه منهمكا في الحياة الاساسية والتأييد المطلق للسلطة التنفيذية دون مراعاة المهمة المنوط بها والمتمثلة في تمثيل الشعب وبالتالي فان القوانين الاساسية التي تحكم البلاد ان لم تكن جميعها في اغلبها نتيجة مبادرات السلطة التنفيذية.

(2) من الناحية الفقهية فان مرحلة التنفيذ لعملية التخطيط الاداري قد تكون باجماع الكتاب الاداريين والاقتصاديين والاجتماعيين هذا من جهة والنصوص الجزائرية على اختلاف انواعها نصت صراحة بأن العملية في خضم هذه المرحلة عبارة عن وسائل انجاز المخططات الوطنية وعلى سبيل المثال قرارات تأميم المناجم حيث الاولى سنة 1971 والثانية سنة 1966، بالاضافة الى النصوص المتعلقة بالمخططات الوطنية كلها تنص على ان الهيئات المحلية والمؤسسات الاقليمية تقوم على تنفيذ المخططات الوطنية غير ان الجهاز المكلف بعملية التخطيط في الجزائر والديوان الوطني للاحصاء لم يساهما بدراسات معتبرة ولا توفير المعلومات الكافية لمعرفة دور الاجهزة التنفيذية في هذا المجال.

الموضوعي خاصة في كيفية وضع هياكل التي تتكفل بالاعمال اللازمة لتحقيق الخطة مع معرفة الاسباب التي تستوجبها هذه الاعمال بما فيها الطاقة التي توءمنها وتوءكد القيام بهذه الاعمال بما فيها تحديد الاجهزة التي يجب ان تقوم بهذه الاعمال ودور كل منها في عملية التخطيط بالاضافة الى تحديد مرحلة تنفيذ الخطة من النواحي التالية :

كيفية الابتداء والانتهاء، ثم تعيينن او تقدير كلفة هذه الاعمال ومرحلة تنفيذ عملية التخطيط الاداري تتبع بمراحل اخرى جزئية ولكنها ذات الطابع الفني الدقيق. تحديد الهدف، سند عملية اعداد الخطة اي التخطيط وهذا في اطار جمع المعلومات الخاصة بالهدف وتنسيقاتهم تحليلها تحليلا دقيقا، يضاف الى ذلك تبويبها وتصنيفها واقصاء او ابعاد المعلومات المشكوك فيها والتأكد من الوسائل التي وضعت باعتبارها كفيلة او جديرة بتحقيق الخطة موءسسة على مجموعة من الاعتبارات منها مباديء التخطيط التي ترتكز على عدة مباديء اهمها :

المبحث الرابع : اهم مباديء عملية التخطيط الاداري وفقا للتجربة الجزائرية في مرحلتها الثانية اي مرحلة التنفيذ.

المطلب الاول : تحديد الهدف والكشف عن القدرة والامكانيات المتاحة للدولة (1).

تحقيق الصالح العام وابراز شعور كل اعضاء الهيئات والاجهزة والمصالح ان هذا الهدف هو هدفهم وانهم يساهمون في اعداد الخطة من جهة وتنفيذها من جهة اخرى، اما عملية جمع المعلومات الحقائق فانها عملية مجردة من الاخطاء والرعونة والانانية في سبيل اعداد مجموعة دقيقة من المعلومات الفنية كما يجب على التخطيط بوجه عام ان يحدد عدد من الاهداف الكفيلة لتحقيق الهدف من التخطيط والطريقة

---

(1) ان المرحلة الثانية لعملية التخطيط الاداري من حيث الاهداف لا تختلف عن الاهداف العامة التي اشرنا اليها في التخطيط الا أن هناك خصوصيات الهدف من حيث الصالح العام والسلطة والهياكل الادارية والحاجات الاساسية التي تتطلبها المجتمعات في العالم والجزائر قد تمكنت من بناء الهياكل الادارية وابراز الادارة الجزائرية على غرار التنظيمات العالمية خاصة التجربة الفرنسية وهذا تم استخلاصه من دراستنا للفكر الاداري سواء تلك المتعلقة بالعلوم الادارية او القانون الاداري على اختلاف مشارب الفقهاء المتخصصين واثناء اعداد لهذا الموضوع قد ركزت بشكل رئيسي على الاقلام الجزائرية خاصة الدكتور عمار عوابدي بالاضافة الى ما استخلصته من النصوص التطبيقية للادارة الجزائرية .

./.

المختارة اكثر تأمينا للمصلحة العامة في جميع الاوجه كالكلفة المادية والاعتبارات المعنوية والسرعة اما تحقيق الاهداف في فترة زمنية محددة فان السؤال الذي يطرح في هذا المجال فكيف يتم الفصل بين الفترة التخطيطية ومرحلتها الاولى وبقية المراحل الاخرى لهذه المرحلة اي مرحلة التنفيذ ؟ فان عملية التخطيط الاداري ومرحلته الاولى يجب ان يتم الكشف عن قدرة الامكانيات المتاحة للدولة بدون ملابسة خاصة عن التوقيت الذي يرى فيه ضرورة اوامكانية المباشرة والشروع في تنفيذ الخطة كما انه يجب ان نبين المؤهلات التي يجب توفيرها اثناء عملية تنفيذ التخطيط الاداري لان معرفة موعد الانتهاء من تنفيذ خطة ادارية من الامور الهامة حيث يتوقف عليها الى حد كبير الاخذ بهذه الخطة او اهمالها فان 5 سنوات مثلا قاعدة تفترض عدة اعتبارات امكانية الدولة المالية، الحاجة الى تحقيق هذا المشروع والفوائد المنتظرة من تحقيقه ، انواع المشاريع وطبيعتها وكيفية العمل فيها وتحديد اهم المنطلقات الاساسية او بالاحرى الشروط العلمية والواقعية والفنية والادارية لعملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثانية اي ان هدف اي مجموعة من الاهداف التي تشكل الركن الاصيل والاساس لعملية التخطيط الاداري بالرغم من ان هذا الركن مشترك في جميع المراحل التي تمر بها عملية التخطيط الاداري الا ان هذه المرحلة الثانية التي يتوقف عليها التخطيط الاداري وهي المخبر الحقيقي والمعبر عن مدى نجاح او عدم نجاح اي خطة كانت وعلى اختلاف مستويات التنظيم في الدولة اذا فما هي عملية التخطيط الاداري ومرحلتها الثانية، فان القاعدة مركزية التخطيط واللامركزية في التنفيذ السائدة في فكرة نظام التخطيط الشامل يحدد هذا النظام مجموعة من الشروط ونورد منها على سبيل المثال اهمها وهي تكييف الامكانيات المتاحة للدولة التي تخصصها وتدرجها في التخطيط بأرقام دقيقة ومفصلة حسب طبيعة المشروع واهميته ودوره في المجتمع بالاضافة الى تصور زائد للاحتمالات. ان التخطيط بوجه عام يعرف لا محال ظروف طارئة مثلا ازمة اقتصادية حادة وانعكاساتها على التخطيط وهذه الاحتمالات تقوم على اسس ومبادىء علمية واقعية لا على الهجس والتخمين والافتراضات المبالغ فيها كما يجب ايضا التفكير في منهجية العملية وهذا يعني تحديد الرؤية الواضحة والبسيطة حتى يتسنى للشخص معرفة عملية

./.

التخطيط الاداري، واذا كانت عملية إلتخطيط الاداري ومرحلتها الثانية هي احداث اثار ايجابية هي نقل للدولة من مستوى اداري ادنى الى مستوى اداري اعلى والمرغوب فيه بينما يبرز لنا التأكيد على نجاح التخطيط الاداري لا بد من تحديد اولا الهياكل والمنشئات والمرافق والموءسسات التي ستقوم بعملية التخطيط الاداري.

<u>المطلب الثاني</u> : تحديد المدة وفقا لقاعدة زمنية مألوفة في التخطيط وتوضيح المسوءوليات المرتبطة (1).

رابعا - تحديد وتوضيح المسوءوليات للأشخاص التي تسند اليهم مهمة تنفيذ عملية التخطيط الاداري وهذا سواء اكان الامر بالنسبة لاعلى موظف الى ادنى موظف.

خامسا - توضيح الفكر الاداري : الذي يحمل فيه الجميع دون ملابسات او غموض او بعبارة اخرى ان تكون الادارة في اصولها ونظامها في شكل منظم وواضح لدى الجميع.

اذن فما هي عملية التخطيط الاداري بالنظر اليها من هذه المرحلة ؟

فعملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثانية تلك الادارة المنظمة المرتبة والمصيغة وفقا لخطة محددة فيوقت محدد وبأقل تكلفة مادية كانت او بشرية منسجمة مع الفكر الاداري السائد وعلى هذا الاساس فما هي التجربة الجزائرية في هذا المجال ؟

---

(1) ان الدراسة الخاصة بالتخطيط توءكد على العنصر الزمني للتخطيط وعلى اختلاف مستويات وانواع التخطيط حيث البعض يرجعون العنصر الزمني كاساس لعملية خاصة الدول المتخلفة الا ان الكتاب الاداريين يعتبرون الزمن هو احد الوسائل لتنفيذ الخطة بل هو من العقد العادي وان كان يخضع الى شروط استثنائية وغير مألوفة في مجال قانون العقود وتجدر الاشارة بان العنصر الزمني في الجزائر وارادفي جميع المخططات الوطنية وعدد السنوات يختلف من مخطط الى آخر وعلى سبيل المثال المخطط الثلاثي والرباعي والخماسي بالاضافة الى تقييم هذه المدد الى خطة سنوية وهذا هو مجال عملية التخطيط الاداري في الجزائر كوسيلة وهدف في ان واحدلعملية التخطيط الاداري في الجزائر حسب القوانين الجاري بها العمل في الادارة الجزائرية على اختلاف مستوياتها وتنظيماتها واجهزتها.

./.

من خلال طرحنا للفكر الاداري بوجه عام في التجربة الجزائرية (1) وعملية التخطيط الاداري بشكل خاص نقول ان الجزائر قد قامت ببناء اداري قوي وانفقت عليه الكثير سواء في التعليم بمختلف مراحله . والتكوين في شتى المراكز المتخصصة والجامعات والمعاهد وكذلك دراسات ميدانية وملتقيات دولية ووطنية ، كل هذه الجهود تعبر بصدق على ان هناك ارادة قوية لبناء الجزائر في شتى المجالات ووضع ادارة جزائرية لاهداف عربية المنهج، علمية التفتح على العالم الا انها تدور في نقائص وعيوب والافرازات السلبية للتجارب العالمية في مجال الاداري وبالتحديد في عملية التخطيط الاداري من خلال دراستنا يتبين لنا ان عملية التخطيط الاداري في عملية تنفيذها تكون مرتبطة اساسا :

- اولا - نقص الخبرة الفنية الاصيلة .
- ثانيا - عدم توفير نظام معلومات دقيق.
- ثالثا - الشمولية لعملية التخطيط الاداري.
- رابعا - في بعض الحالات تكون مخططاتها طموحة اكثر من الامكانيات المتاحة .
- خامسا - عدم الاستقرار في النظام السياسي.
- سادسا - عدم توفير الصناعة العامة خاصة للساهرين على تنفيذ عملية التخطيط الاداري في شتى المجالات وجميع المؤسسات العمومية والهيئات العمومية .
- سابعا - اخضاع الادارة الجزائرية الى نظام الحزب الواحد اي عدم الفصل بين الوظائف الادارية والوظائف السياسية .
- ثامنا - عدم وجود قانون عام ينظم ويحدد كيفية وطريقة تنفيذ التخطيط اي بعبارة اخرى عدم تحديد المسؤوليات.

---

(1) من خلال تصفحنا للواقع الجزائري علميا وعمليا وفي مجال التخطيط نلاحظ الاسلوب السائد بمفهوم الثورة الادارية التي انطلقت منذ الاستقلال خاصة اثناء التصحيح الثوري ثم بناء ادارة جزائرية وتقريب الادارة من المواطن وذكر ما بين ادارة جزائرية في قوانينها وهذا ما تؤكده النصوص القانونية التي ساهمت بانشاء دولة مخططة في مؤسساتها على اختلاف انواعها ومرافقها وارساء نظام تكوين في جميع مجالات التخصص بما فيها التكوين الاداري وهناك قوانين اساسية تؤكد ما يقوله وادارات قائمة مجسدة على ارضية الواقع الا ان مرحلة تنفيذ عملية التخطيط الاداري لاتزال ناقصة وهذا النقص يرجع اساسا للخبرة الفنية وعدم توفير القناعة العلمية للمخططين والمنفذين بالاضافة الى ان النصوص التي تحكم الادارة الجزائرية وتنظمها لا تزال متناقضة وهذا نتيجة الصراع بين المسؤولين على اختلاف مراكزهم ومواقعهم في المسؤولية ، انظر النصوص التي تنظم الادارة الجزائرية على اختلاف مراحلها .

./.

ومع هذا فاننا قد استخلصنا من التجربة الجزائرية الرائدة بأنها قد تمكنت من توفير الشروط الموضوعية العملية التخطيط الاداري، ومرحلتها الثانية اي انها قد وضعت رعام جديدة بالرعاية والتطوير وفقا للمنهج العملي الدقيق الذي يخدم المواطن في الجزائر مهما كان نوعه .

وفي تقديري فان الجزائر الان قد بلغت مرحلة لا يستهان بها الا وهي مرحلة التخطيط يجب عليها الان فصاعدا في وضع استراتيجية شاملة معتمدة على التخطيط النوعي وهذا لا يمكن تحقيقه الا اذا استطاعت القيادة الادارية ببحوثها وتجاربها الدخول في الميدان العملي والمشاركة وتنفيذ عملية التخطيط الاداري فيالجزائر مع توفير الامكانيات اللازمة لهوءلاء وادخالهم في المحيط الاداري في شكل ندوات وملتقيات ولجان اذا اقتضى الامر للوقوف عند النقائص والعوائق التي تعترض تنفيذ عملية التخطيط الاداري في شتى المجالات والتاريخ الاداري الجزائري حافل بالنتائج العلمية في العملية التي توصلت اليها الادارة الجزائرية في فترتها القصيرة نسبيا لانها في سنة 1964 كان التعليم الابتدائي لا يتجاوز على اية حال من الاحوال رقم من الارقام احدى الموءسسات الادارية العامة البسيطة ، فاليوم فان المعاهد والجامعات مكتضة حيث المقاعد اصبحت محدودة وبالتالي فما يجب توفيره هو احداث سياسة ادارية المدة منسجمة ومحققة للغايات المنوطة بها .

<u>المطلب الثالث</u> : الانعكاسات الناجمة على عملية الخطة في اطار التجربة الجزائرية .

اذا فان الاثار المترتبة على عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثانية خاصة الجانب الفني نجد هذا الاخير يعمل ولكنه يزمني في سلة المهملات اما لكون الساسة (يخضعون لفكرة المحسوبية والولاء والرشوة فهم يعيدون في الحقيقة عن السياسة او لكونهم ضعفاء في المستوى ولو على مستوى عالي وزيرا (1). وهذه العقبة الرئيسية التي

---

(1) من خلال الواقع العملي لعملية التخطيط الاداري وهذا جاء امانتيجة خطأ في تطبيق القوانين او نقص صاحب القرار التجربة ولاعلاقة له بفن وعلم الادارة وهذه الملاحظة استخلصناها من حياتنا اليومية وتعاملنا مع الادارة الجزائرية خاصة في مجالالتخطيط لان الكثير من المشاريع لم تنفذ ومعضمها يرجع الى اسباب فنية وعدم ادارة المعنيين بالقوانين والاجراءات التي تحكم عملية التخطيط الاداري في الجزائر خاصة علىمستوى الهيئات المحلية بما فيها الموءسسات المحلية .

./.

معيبة في تهوية الادارة الجزائرية عن طريق عملية التخطيط الاداري.

اذن فان المبدأ القائل بأن مركزية التخطيط واللامركزية في التخطيط، مجرد نص ونستطيع القول انه ولد ميتا ويرى من حيث الفعل والقرار وهذا ما كشف عنه الواقع فان عملية التخطيط الاداري في مرحلته الثانية تتم اساسا مركزيا ولنا امثلة من الواقع كثيرة ونذكر القليل منها، التوظيف يتم مركزيا، حل مشكلة بسيطة تتم مركزيا التسيب في المؤسسات والمرافق العامة هوالسائد الا بعد صدور قرار [illegible] السلطة المركزية لوضع هذه الظاهرة.

ولقد بلغنا ايضا أن احدى ولايات الجمهورية قد استفادت بمصنع ولكن هذا المصنع محرر تقريبا ادبي وكانت للسلطة المركزية وقفة عندما اطلعت على الواقع وماتقوله التقارير بالاضافة الى كون المسؤول الاداري المتورط في مشكلة معينة فاننا لاحظنا ظاهرة غريبة في الجزائر فهي شرقية وهناك قرار يحظى بتعميم الظرف الادارية على جميع الولايات فان الامر بعيد المنال حيث تتوفر الجزائر على اربعة غرف (1)، اذا هو العجز في الامكانيات الادارية جعل الاشخاص ام انهم نخضع لنظام اداري مستورد ولكن هذا النظام استوردنا فقط الامراض الادارية العامة التي يعرفها الجميع من البيروقراطية بمفهومها السلبي والمحسوبية والرشوة وبطاقة المعارف اين هو الديوان الوطني للاحصاء واين هي دراسات منشورات الاجهزة المكلفة بعملية التخطيط الاداري حتى نعرف ما انجز بالارقام وما تم انفاقه، فهلا اذا بعد دراسة عملية التخطيط الاداري في مراحلها الادارية والتنفيذية وبعد ابراز اهم خصائص عملية التخطيط الاداري ووسائلها الفنية والتربية الفكرية وابراز اهدافها سواء في المجال النظري او التطبيق العملي في الجزائر فكيف تتم متابعة عملية التخطيط الاداري في الجزائر.

---

(1) ان هذا الجانب السلبي لعملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية تم استخلاصه من خلال ما تضمن عليه القوانين الاساسية والتناقض الصارخ في المجال التطبيقي ولمزيد من التوضيح انظر التنظيم القضائي الجزائري في مختلف نصوصه واجراءا [illegible] ته على اختلاف مراحله بالاضافة الى المنازعات الادارية للدكتور عمار عوابدي وخاصة الغرفة الادارية.

./.

المطلب الرابع : عملية التخطيط الاداري في مرحلتها الثالثة (المتابعة).

* طرق متابعة عملية التخطيط الاداري وتطبيقاتها في الجزائر(1).

فان عملية المتابعة والتقييم تعني معرفة النتائج التي ستسفر عليها الخطة المحددة والموضوعة حيز التنفيذ وان المتابعة لعملية التخطيط الاداري ترتكز على العديد من الطرق وتجملها فيما يلي :

1 - الطريقة الادارية والمعروفة في القانون الاداري بالرقابة الادارية بشتى صورها ومراحلها المختلفة انطلاقا من التقرير التي تأتي من القمة حتى نهاية آخر عمل او آخر موظف وهذا يعني متابعة التدرج في السلطة من مستوى الى اخر.وما يميز الرقابة الادارية التي تعتبر احدى الطرق الهامة لمعرفة اسباب ضعف الخطة منجهة والكشف عن اساليب وطرق جديدة لتصحيح الاخطاء التي تبينت اثناء مرحلة التخطيط الاداري. اذن الرقابة هنا فنية وقانونية ويمكن ان نجمل اهم وسائل الرقابة فيما يلي :

1 - المعلومات الشفاهية التي عاصرت مرحلة تنفيذ التخطيط.
2 - التقارير المكتوبة التي عاصرت مرحلة تنفيذ التخطيط.
3 - الدراسة التدريبية ونتائج التدريب والبرامج المقرر انجازها خاصة في مجال التكوين.

والرقابة الادارية طريقة من طرق عملية مراقبة التخطيط الاداري في الجزائر تستند الى الفكر الاداري بشكل اساسي وهي عادة ما تكون مركزيا لان الجهاز الاداري للتخطيط والمتمثل فيوزارة التخطيط هو الذي يتولى مهمة المتابعة خاصة في الميدان وبأرقام احصائية عن طريق ديوان الاحصاء بالاضافة الى التقارير الاخرى التي تأتي من مختلف الوزارات المعنية كوزارة الماليةووزارة الداخلية والجمعات المحلية وحتى باقيالمرافق الادارية الاخرى

(1) المتابعة وعلاقتها بتحسين التخطيط: الدكتور احمد المرشدي معهد التخطيط القومي سنة 1964 - ص 41 وما بعدها.

./.

المركزية وهذا ما يبرز صعوبة التحكم عن طريق الرقابة الادارية وهذا لمتابعة عملية التخطيط الاداري وتقييمها ومعرفة النتائج المرجوة.

اذن فان الرقابة الادارية تعتبر من بين الطرق والاساليب (1) لمتابعة عملية التخطيط الاداري واذا ما امعنا النظر في التاريخ الجزائري خاصة في المجال الاداري نجد ان الرقابة الادارية تتم وفقا لمعطيات غير صحيحة اي انها تقارير مكتوبة لاتعبر عن حقيقة الامور حيث تفتقر الى الجانب الفني من جهة والتداخل بين الاجهزة المكلفة من جهة ثانية، يضاف الى ذلك عدم تحديد الرؤية الحقيقية وابراز العلاقة بين السلطة الوصية من جهة ومصدر القرار من جهة اخرى، ونستخلص اهم شروط الرقابة الادارية كأحد الطرق الاساسية لمتابعة عملية التخطيط الاداري في الجزائر في الشكل التالي :

1 - العلم ان الرقابة الادارية تؤسس على عدم الدراية والعلم حيث تكون رقابة بدون محتوى وتصبح مجرد هيكل بلا روح وبالتالي فالرقابة لا تعني الجوسسة بل هدفها تقييم والوقوف عند العراقيل والمشاكل ورفعها الى اعلى مستوى لايجاد الحلول الملائمة والمكيفة حسب معيار علمي دقيق فني دون الدخول في المظاهر السلبية الادارية كالرشوة ونظام المعارف وغير ذلك من الامراض الادارية التي عرفتها الجزائر نتيجة ظروفها التاريخية كما بينا.

2 - هياكل الرقابة منظمة حسب ما يتطلبه القانون، فان تعدد الهياكل الذي يؤدي في النهاية الى تعدد الجهات وعدم توفير هيكل منظم للمتابعة يعني وجود اشكال وانواع مختلفة للرقابة الادارية حيث تصبح التقارير المرفوعة والمعلومات المقدمة متضاربة في افكارها وبالتالي يصعب تحديد تطبيق عملية الرقابة الادارية كأحد الطرق العامة للمتابعة والتقييم خاصة من حيث الموضوع.

---

(1) دروس في القانون الاداري للدكتور عمار عوابدي - المرجع السابق ص 51.

3 - المقدرة الشخصية لمن يمارس سلطة الرقابة الادارية من مختلف نواحيها الفنية وتحديد المسؤولية وقناعته الخاصة ونظرته الى مدى توفير القناعة العامة بعملية التخطيط الاداري.

والرقابة الادارية كاحدى الطرق للمتابعة تنصب اساسا على الاعمال الادارية وتأخذ ثلاثة صور جوهرية وهي :

1 - الرقابة السابقة : مفادها وضع ضوابط واسس محددة وقواعد علمية اجرائية يغلب عليها الطابع العلمي حتى تأتي ثمارها لا بد ان تكون واقعية وفي اغلب الاحيان تتميز بالطابع المنهجي اما الرقابة المعاصرة اي التي مرتبطة بالعملية نفسها حيث لا يمكن الفصل بين مختلف عملية التخطيط الاداري نفسها، اما الصورة الثالثة والمتمثلة في الرقابة اللاحقة، اقرارا للاعمال المنجزة كلية او جزئية او حتى الغاءها وفي الواقع ان هذه الصورة ما هي الا تطبيقات عملية للتخطيط بوجه عام ومن خلالها يمكن معرفة الى اي مدى نجاح او فشل اية عملية تخطيط ونستخلص مما تقدم بأن الرقابة الادارية بقرارها ونصوصها يجب ان تركز اساسا على الجانب الفني والدقيق مستند علمي للوقائع والتصرفات (1) القانونية والادارية وتعتبر احدى الطرق الجوهرية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر في هذا السياق تتوفر على هذه الطريقة وخاصة ان عملية التخطيط الاداري قائمة على فلسفة القانون الاداري الذي ورثته على الاحتلال الفرنسي وحتى نبرز هذا المثال الى تأكيد علىما نقوله فان المدرسة الوطنية للادارة هي في مناهجها وبرامجها طبعا لاصل للمدرسة الوطنية للادارة الفرنسية بل يمكن ان نذهب الى ابعد من ذلك حيث كل من ينتسب الى هذه المدرسة فان الوظيفة مضمونة ومحضر الولاة ورجال الوظائف النوعية خريجي المدرسة الوطنية للادارة، كما نسجل طرق اخرى كالرقابة البرلمانية من طريق احداث موءسسة ادارية بنص تشريعي وكذلك المراسيم التنظيمية واللجان المتخصصة كل هذا يجسد الرقابة القانونية لمتابعة عملية التخطيط الاداري.

بالاضافة الى الرقابة السياسية عن طريق الحزب الحاكم واحيانا يصعب تحديد الجهات المكلفة بمتابعة عملية التخطيط الاداري في الجزائر (1).

اذن فما معنى متابعة عملية التخطيط الاداري ؟

فان الفقه يعتبر المتابعة عملية مستمرة وليست موءقتة مبنية على التقارير الواردة من السلطات المكلفة بالرقابة ويفهم بأن المتابعة تتميز بخاصيتين وهما :

1 - الاستمرارية .
2 - متواصلة .

وحتى نبرز هاتين الخاصيتين لا بد من الاشارة الى معيار هام في نظرنا وهو تقسيم القضاء الاداري الى وحدات اوموءسسات حتى يمكن الوقوف على افضل طريقة للتأكد صفة وليس الحسن لعملية التخطيط الاداري.

كما يمكن تصنيف القطاع الاداري بالرجوع الى صيغة الموضوع وهذا من خلال مختلف الانشطة الادارية ومستويات تلك التخطيطات الادارية السائدة في المجتمع اي بعبارة اخرى تحديد المسوءوليات وابراز الطابع الفني وهذا يستند الى عدة معطيات نذكر اهمها العامل الجغرافي والبيئي في المحيط برمته حيث يحتوي على خصوصيات تابعة من تلك المنظمة والتاريخ الاداري الجزائري حافل بهذه الخصوصيات.

والمتابعة كجزء لا يتجزأ من عملية التخطيط الاداري تجمع بين عنصرين وهما :

- العنصر الموضوعي.
- والعنصر الشخصي.

بالنسبة للعنصر الموضوعي يقصد به ان المتابعة لعملية التخطيط الاداري قائمة على ما تم انجازه وجميع مستويات والتنظيمات للقطاع الاداري والدولة وهذا من نشاط وصيغة العلاقات القائمة بين بقية القطاعات الاخرى.

---

(1) انظر التنظيم السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني باعتباره الحزب الحاكم ومختلف المواثيق السياسية والنصوص التشريعية التي عاصرت وحدة الحزب.

./.

اما العنصر الشخصي فهو يقوم على اساس تحديد المسؤوليات ومقدرة الموظف على اختلاف درجات السلطة والجزائر قد طبقت هذا الاسلوب خاصة في فترة المخططات الرباعية وتعتبر المتابعة هي اساس اي الحجر الزاوية لعملية التخطيط الاداري وما لاحظناه من التجربة الجزائرية ان كل موءسسة ادارية الا وتتوقف على جهاز فني يطلق عليه مديرية التخطيط الان هذا الجهاز قد تم انشاوءه وفقا للموءسسة نفسها ولم يكن وليد الجهاز المركزي للتخطيط.

ومن اهم نتائج متابعة عملية التخطيط الاداري ما يلي(1):

1 - الوقوف عند الاخطاء التي جاءت نتيجة سوء فهم القانون او عدم التمكن من استيعاب فلسفة ومبادىء عملية التخطيط الاداري.

2 - ربط بقية المخططات السابقة والمعاصرة بالمخططات اللاحقة حتى تكون حلقة الاتصال واضحة بين مختلف المخططات الوطنية .

3 - الوقوف على النتائج المرجوة من عملية التخطيط الاداري والى اي مدى صحة واهمية تلك النتائج وابراز اهمية تلك النتائج المحققة واستئصال السلبيات وتحليلها ووضعها في المسار الصحيح.

---

(1) ان هذه النتائج قد استخلصناها من العديد من الموءلفات الادارية سواء من الناحية القانونية او العلوم الادارية لمختلف المراجع وعلى سبيل المثال عبدالكريم درويش اصول الادارة العامة لسنة 1977 ص 151 وما بعدها، اما مكان النشر فهو غير موجود.

./.

مبحث خاص

النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري

ان الادارة باعتبارها علم وفن تقدم خدمات للمجتمع على اختلاف انواع واشكال المجتمع.

والادارة ظاهرة اصيلة متأصلة في المجتمع ، بل هي مرآة تعكس الى اي مدى تقدم المجتمع.

والادارة التي نتحدث عنها في هذا الصدد هي في الواقع احداث ادارة قادرة على اشباع الحاجات الاساسية للمجتمع، والتي لا حدود لها، حيث اصبح كل شيء يتوقف على الادارة، لان هناك تطور سريع في مجال الإدارة، وحتى تقوم الادارة بمهامها على احسن وجه، وتحقق الاهداف المنوطة بها، لا بد من وجود ادارة فعالة مرنة، وهذا مطلب من مطالب الدول النامية . والجزائر كبقية هذه الدول، فلتحقيق هذا المطلب لا بد من البحث على افضل اسلوب لبلوغ الى ادارة جزائرية في تفكيرها واعمالها وفلسفتها العامة . فان الجزائر بفضل مساحتها الكبيرة التي تفوق مساحات كثير من الدول، وبعنصر شبابها الذي تفتقر اليه الدول حتى المتقدمة ، اضف الى ذلك تلك الامكانيات الهامة المتمثلة في الثروات الطبيعية . كل هذا يحتم القول بأن الادارة الجزائرية تحتاج الى قدرات كبيرة لبسط وجودها . ولاستيعاب تلك المطالب الاساسية التي يرغب فيها المجتمع، بالاضافة الى تلك الانطباعات السلبية التي تركها الاستعمار فينفوس المواطنين والمتمثلة في الامراض الاجتماعية ، مما يحتم تكثيف الجهود لاحداث ادارة، واسترجاع ثقة المواطن بهذه الادارة، وتوفير الشعور العام والقناعة العامة، بأن الادارة هي ادارة وهي في خدمته .

وعملية التخطيط الاداري كطريقة من طرق تطوير واحداث ادارة فعالة تقوم على اسس فنية، واقصد بذلك الخبرة الميدانية لرجل الادارة يضاف الى ذلك تنشيط تلك الموارد المادية وتوظيفها توظيفا سليما وصحيحا . فالادارة يجب ان تكون في خدمة الانسان لانها صنعت من اجل هذا الاخير ولخدمته .

اذن فما هي القواعد والضوابط التي تشكل جزءا لا يتجزأ من العنصر الفكري لعملية التخطيط الاداري، وتحديد طبيعة النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري ؟

ونظرا لكون الادارة متطورة ومتغيرة، وكونها تتميز بالمرونة والاستمرارية والديمومة لكونها وليدة البيئة، ومتأثرة بالتجارب والدراسات العالمية، فان تحديد مفهوم النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري يتعذر وضع تعريف جامع مانع لكل عناصر ومقومات الادارة، رأينا ان نحدد هذا النظام لعملية التخطيط الادارى فيما يلي(1):

1 - السياسة العامة لعملية التخطيط الاداري.
2 - القواعد والضوابط القانونية لعملية التخطيط الاداري.
3 - مصادر قانون عملية التخطيط الاداري.

ان هذه العناصر الثلاثة هي التي تحدد النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري بوجه عام، وعلى اختلاف مستوياتها، ومراحلها وبالتالي فهي الهيكل القانوني لعملية التخطيط الاداري.

المطلب الاول : السياسة العامة الادارية .

ان الخبراء الذين تسند اليهم مهمة تكييف العلوم الادارية، ووضع تقارير فنية ملائمة، ومنسجمة مع اهداف عملية التخطيط الاداري، واختيار افضل وانجع اسلوب للتفكير في الاهداف المحددة، ووضع استراتيجية شاملة لكل المتغيرات والتوقعات التي يتصورها الخبير بطريقة علمية وواقعية، وتقديمها الى المسؤولين التنفيذيين في شكل معلومات بسيطة، لتتحول فيما بعد الى اجراءات عامة وصالحة، لتقوم السياسة العامة لعملية التخطيط الاداري، حيث تبدأ العملية في شكل تقارير ودراسات نظرية، ثم يتم تحويلها وترجمتها الى اهداف ممكنة التحقيق.

---

(1) انظر الفقه الاداري على اختلاف انواعه خاصة ما كتبه استاذ الجزائر وخاصة :
- الاستاذ احمد محيو: المؤسسات الادارية، المرجع السابق - ص 41.
- الدكتور عمار عوابدي، مختلف اتجاهاته في الادارة الجزائرية ونذكر على سبيل المثال تدرج السلطة في محتواها العام.
- الاستاذ محمد حامد شطا ، المرجع السابق ، ص 51.

./.

كما توضع هذه السياسة العامة في الميدان ظروف البلاد وامكانياتها المادية والبشرية والفكرية، اي الوسائل التي تؤدي الى تحقيق تلك الاهداف المرجوة وفقا لفترة زمنية محددة، وتكون هذه السياسة العامة لعملية التخطيط الاداري مبنية على الواقعية، وتتوقف هذه السياسة العامة المقترحة من قبل الخبراء والفنيين الاداريين على قدرة السلطة التنفيذية لانها هي المسؤولة على نجاح او عدم نجاح التخطيط على اختلاف ومراكز المسؤولية في السلطة التنفيذية.

والسياسة العامة تتمثل في تلك الاجراءات والبرامج التنشيطية، والتقارير الفنية التي تتعلق اساسا بعملية التخطيط الاداري(1).

وللجزائر تجربة رائدة في هذا المجال، حيث بعد الاستقلال وضعت نصب اعينها احداث ادارة جزائرية، وهذا من خلال مخططاتها الوطنية، حيث قامت بانشاء هياكل ادارية، ونظام اداري، وهذا ما تؤكده العديد من التنظيمات الادارية التي اصبحت مترامية الاطراف في كل التراب الوطني. وما انتشار البلديات والمؤسسات الاخرى الا دليل على البناء الاداري الذي اكده المرفق الاداري الذي اسندت اليه مهمة التخطيط، وجعل النظام الاداري كقطاع يسترعي انتباه القيادة العليا في البلاد. الا ان القطاع الاداري قد عرف انعكاسات سلبية نتيجة عدم التحكم في التخطيط الاداري على اختلاف مراحله، والمبالغة في الاخذ بالتجارب العالمية المتناقضة ونذكر على سبيل المثال المدرسة اللاتينية والمدرسة الانجلوسكسونية اي نظام الادارة المغلق ونظام الادارة المفتوح.

والسياسة العامة لعملية التخطيط الاداري في الجزائر تكاد تكون طبق الاصل للسياسة العامة المطبقة في فرنسا، لكن احيانا هناك خلط بين الايجابيات والسلبيات التي افرزتها التجربة الفرنسية مثل تطبيق نظام القضاء الموحد مع وجود غرفة ادارية، فهذا يعني الاستقلال

---

(1) انظر مختلف الاجراءات التنظيمية التي عاصرت الادارة الجزائرية على اختلاف مستوياتها المركزية واللامركزية، وجميع المؤسسات التي تقدم الخدمات للمواطنين حيث كما يقرر الاستاذ انس قاسم ، الانسان يولد بورقة وينقل الى رحمة الله بورقة، امثلة كثيرة في هذا المجال حيث لا يمكن حصرها هنا.

./.

الشكلي عن التجربة الفرنسية. اما من الناحية الموضوعية فنجد في اغلب الاحيان القواعد المطبقة في القانون الفرنسي في عهده الاول هي المطبقة في الجزائر، بالاضافة الى عدم اقبال المواطنين على الادارة الجزائرية بطرق لا قانونية بدليل على ما نقوله .لان التكاليف الباهضة التي تلقى على كاهل المواطنين تجعلهم لا يلجوءون الى القضاء خاصة اذا كانت الدولة او احد الاشخاص العامة طرفا في النزاع.

اذن فان عملية التخطيط الاداري في مجال الادارة لا تزال بعيدة المنال، والاجراءات التي تترجم السياسة العامة لعملية التخطيط الاداري، فهي عبارة على شكليات لا تخدم لا الدولة ولا المواطن. ولقد تفطنت الجزائر لبعض السلبيات واحدثت اياما مفتوحة على الادارة الجزائرية الا ان هذه المبادرة لم تكن منشطة من قبل ذوي العلم، بل اقتصرت على المسوءولين الاداريين وبالتالي اصبحت هذه الايام المفتوحة مجرد تظاهرة، وهو اسلوب للهروب من الواقع. ومانقترحه هو اسناد مهمة الايام المفتوحة الى المعاهد المتخصصة (1) والموءسسات التي لها مجال طويل، وكذلك اصحاب المهنة لوضع والمشاركة في عملية التخطيط الوطني بالنسبة للسياسة عامة.

والسياسة العامة لعملية التخطيط الاداري في الجزائر يجب ان تكون مبنية على العلم والمعرفة والتجربة .لا هي في شكل تعليمات طويلة وعريضة تخدم فقط الاداريين ومصالحهم الخاصة والتخلي عن المسوءولية.

اذن فان السياسة العامة لعملية التخطيط الاداري تلك، هي الاجراءات التنظيم والترتيب للمعلومات الادارية والمتمثلة في المنشورات والتعليمات والقرارات التي توضح مسبقا لعملية التخطيط الاداري وتشارك في وضعها كل الاطارات على اختلاف مناصبها الادارية حيث تبدأ من القمة الى القاعدة، وهذا حسب التسلسل الهرمي. وتشارك في وضعها الجهات

---

(1) الدكتور محمد حامد شطا، المرجع السابق - ص 81.
الاستاذ احمد محيو، المرجع السابق - ص 51.
وبعض الفقهاء كسليمان الطماوي. والرغبة تذهب في كثير من القانون الاداري ومفهومه التقليدي، وبالتحديد نظرية المرفق العام، ومبادىء القانون الاداري.

./.

الاخرى كالحزب الحاكم عن طريق تنظيماته الادارية، والبرلمان عن طريق اللجنة القانونية والادارية في الجزائر.

المطلب الثاني : القواعد والضوابط القانونية لعملية التخطيط الاداري.

الادارة بشكل عام ترتكز على مجموعة من الضوابط والقواعد الغير مألوفة في مجال القانون الخاص، وعملية التخطيط الاداري باعتبارها جزء لا يتجزأ من الادارة في اهدافها وانشطتها المختلفة، وبالتالي فانه لتحديد اهم الضوابط لا بد من معرفة جملة من الحقائق والوقائع التي تميز الادارة بشكل عام، وعملية التخطيط الاداري بشكل اساسي، وعلى هذا الاساس فان القواعد الادارية التي تحكم عملية التخطيط الاداري تتمحور على الشكل التالي :

1 - انشاء قطاع عام في شكل مجموعة من المرافق الادارية والمؤسسات الادارية وهذا حسب طبيعة النشاط. وقطاع التخطيط سواء على المستوى المركزي او على المستوى العملي تحكمه جملة من المبادئ العامة وهي ديمومة المرفق العام وقابلية المرفق العام للتغيير والتبدل حسب طبيعة الحاجات. ويعني تكييف مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبدل حسب الحاجات وحسب التطورات التي تطرأ على المرفق.ومبدأ الاستفادة من خدمات المرفق العام دون التمييز عرقي كان اوجنسي اي مبدأ المساواة.

2 - التنظيم الاداري المركزي واللامركزي وفقا للشروط التي تنص عليها التشريعات والتنظيمات المعمول بها.

3 - النظام الاداري المعمول به حسب طبيعة الوظيفة الادارية. وهناك نظامان سائدان في العالم، وهما النظام المغلق المطبق في فرنسا والنظام المفتوح الذي تطبقه الولايات المتحدة الامريكية ومن حذاحذوها.

فان تحديد الضوابط الادارية لعملية التخطيط الاداري ترتكز اساسا على وسائل التخطيط سواء في مرحلة الاعداد الفني حيث، هذه المرحلة تستند على قواعد عملية فنية نابعة من اصول ومبادئ علم الادارة العامة، وفي بعض الدول كالجزائر القانون الاداري بمفهومه التقليدي، وعلى سبيل

./.

بالمثال فكرة الشخصية المعنوية العامة، التي عادة ماتكون هذه القاعدة احدى الوسائل الهامة لتحديد امكانيات وقدرات جهازالتخطيط. في المرحلة الثانية اي تنفيذ عملية التخطيط الاداري حيث توجد جملة من الضوابط القانونية ، لان التخطيط فيحد ذاته يقوم على اساس قانوني في الدول الاشتراكية، لان التخطيط بوجه عام يبدأ على شكل مشاريع ومقترحات تقوم بها الادارة المخططة ثم تحول الى اعلى قمة للمصادقة عليه، ويصبح الزاميا وتفصيليا. وهذا يستند الى تحديد المسؤوليات، ووضع الاسس والمبادئ العامة التي تقوم عليها فكرة تنفيذ الخطة.

اما المرحلة الثالثة وهي التابعة لعملية التخطيط الاداري التي هي ايضا تخضع الى العديد من الضوابط والقواعد العامة، وسنوا تقدير الحسابات والتقارير التفصيلية على اختلاف انواع الانشطة الادارية الخاصة بعملية التخطيط الاداري، وهذا للوقوف على الصعوبات والعراقيل التي اعترضت سبيل عملية التخطيط الاداري اثناء تنفيذها، وهناك اجهزة مخصصة لهذا الغرض، البعض يطلق عليها لجنة التحقيق التي قد تشكل لهذا الغرض، والبعض الاخر يرجعها الى مديرية عامة للمتابعة والتقييم لعملية التخطيط الاداري وللقيام بهذه المهمة فان الدولة التدخلية التي يطلق عليها دولة كل شيء. وعادة ماتكون هذه الاجهزة متنوعة، على اختلاف التنظيمات السائدة في الدولة. وفي الحقيقة فان ضوابط وقواعد عملية التخطيط الاداري يصعب تحديدها كلية، بحيث القطاع الاداري الذي يحتوي على العديد من المرافق المحلية والمركزية في شكل وزارات متخصصة، ومؤسسات ادارية كل هذه تستند الى مبادئ وقواعد عامة بالاضافة الى قواعد خاصة تستمد اساسا من طبيعة انشطتها وتنظيماتها ووفقا لنظامها الداخلي والاهداف التي تسعى الى تحقيقها. واذا ما حاولنا استخلاص اهم القواعد العامة لعملية التخطيط الاداري في الجزائر فيمكن القول بأن الجزائر والادارة الجزائرية والتخطيط في الجزائر قد عرفت تحولات وتغيرات، وهذا بحكم ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، لان الجزائر في بداية مخططاتها الوطنية عمدت الى اسلوب شوري، وهذا للتخلص من رواسب الماضي المتردي الذي تركه الاستعمار الفرنسي، وهذا استنادا الى ما كشف عنه الواقع العملي للجزائر، حيث في بداية

./.

التصحيح الشوري ظهرت مديرية التخطيط كجهاز استشاري يخضع الى رئاسة الحكومة ومجلس الثورة (1). وهذه المديرية كانت مهمتها الاساسية تقديم الخبرة والمعلومات حول اهداف ووسائل وادوات التخطيط الاداري خاصة، ولعل لهذه المديرية دور كبير في ارساء مبدأ نظام الادارة المغلق حيث ظهر فيما بعد نظام الوظيف العمومي في الجزائر في 1966 وتلته مراسيم تنظيمية خاصة بأسلاك الوظائف ثم تبلور في النهاية في شكل قانون موحد سنة 1978 تحت عنوان القانون الاساسي العام للعامل. ثم تطور هذا الجهاز ليصبح قطاعا عاما يطلق عليه قطاع التخطيط بوجه عام وشامل. واحدث هذا الجهاز تحت تسمية كتابة الدولة للتخطيط. وهذا الموقف الاداري الهام قد لعب دورا كبيرا في ارساء ضوابط ادارية تحكم عملية التخطيط الاداري في الجزائر وانشاء مواقف اخرى وتطويرها كالخرائط الجامعية والتقسيمات الادارية السائدة. وهذا الاعداد الفني لعملية التخطيط الاداري كان بفضل كتابة الدولة للتخطيط وادخال الكثير من المرافق العامة في مجال الحياة العملية في مبادىء واهداف تلك المرافق العامة سواء كانت محلية اومركزية. ونشير على سبيل المثال لا الحصر الى الديمقراطية في التعليم على اختلاف مراحله ومستوياته، مجانية العلاج، وامثلة كثيرة في هذا المجال(2).

وعملية التخطيط الاداري في الجزائر، قد واكبت عملية البناء الاداري الذي يهدف اساسا الى تعريب الادارة، واسترجاع الادارة الوطنية لثقتها بالمواطن. اذن فان استخلاص اهم القواعد التي تحكم عملية التخطيط الاداري في الجزائر هي مبدأ المساواة امام المرفق العام، وهذا لاشباع الحاجات العامة، ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبدل حسب التطورات التي تحدث من حين لآخر. وخاصة الاستفادة من الخبرات الادارية التي ترجع اساسا الى نظام الاستشارة بأن الاجهزة الاستشارية في الجزائر. والاستشارة تأخذ الصفة الالزامية لاي تصرف اداري كان، ولكن الاخذ بها

---

(1) انظر قانون ميزانية الدولة لسنة 1966.

(2) ولمزيد من التفاصيل، انظر مختلف القرارات الثورية التي صدرت حول القيادة الجزائرية خاصة سنة 1971 كقرارات تأميم المحروقات مثلا.

./.

فقط هو الذي يخضع الى السلطة التقديرية لمن يرغب في استعمال الاستشارة، اذن فان القواعد الادارية من حيث الشكل فانها تسير نحو نظام الادارة المفتوحة، خاصة اذا ما عرفنا بأن الادارة الجزائرية تكونت وفقا للاسلوب الشوري. اما من حيث الموضوع فهي تكاد تكون نسخة طبق الاصل للقواعد الادارية التي تطبق في نظام القانون الاداري الفرنسي. كما نلاحظ ان عملية التخطيط الاداري في الجزائر عملية ادارية في اساليبها وفنونها، وقوانينها ومناهجها وخصوصيتها كالمرونة الادارية والسلطة التقديرية، والتعويض الاداري الى غير ذلك من المبادىء الاساسية لنظام القانون الاداري. واذا كانت هذه هي اهم الضوابط التنظيمية لعملية التخطيط الاداري، ووضع سياسة عامة ادارية، فما هي مصادر عملية التخطيط الاداري التي تشكل في جملتها النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري.

المطلب الثالث : مصادر عملية التخطيط الاداري.

اذا كان القانون بوجه عام، والاداري بشكل رئيسي وجوده، لا بد من الرجوع الى اصول تستند اليها في تنظيماتها، وفي مستوياتها، وتحدد مجالات انشطتها بالاضافة الى تحديد المسؤوليات: فان للادارة حسب طبيعة نظامها تحكمها جملة من المصادر، وهي المصادر الرسمية والمصادر غير الرسمية.

1 - المصادر الرسمية لعملية التخطيط الاداري(1):

تتلخص فيما يلي :

أ) قانون التخطيط.

ب) قانون تقسيم الخطة الى خطة سنوية.

---

(1) لمزيد من التفاصيل والمعلومات حول قانون التخطيط بوجه عام، وفي الجزائر بشكل اساسي، أنظر الى مختلف النصوص التشريعية المتعلقة بقانون التخطيط في المخطط الثلاثي الى غاية المخطط الخماسي الثاني، حيث الاول يبدأ من سنة 1966، بينما الثاني يبدأ من سنة 1985 الى غاية سنة 1990، هذه القوانين تعتبر من بين المصادر الرسمية لعملية التخطيط الاداري. اما تسجيل الخطة سنويا فهذا يعين الاجراءات الشكلية لعملية التخطيط الاداري في الجزائر حيث كل مشروع يجب تسجيله.

واذا كان الاول هو الذي يصبح القاعدة العامة، والذي يتناول جميع التفاصيل حول عملية التخطيط الاداري ويعتبر هذا القانون في الواقع محدد المدة. اما الثاني الذي يجزيء الخطة حتى تكون قابلة للتنفيذ وممكنة لتحقيق اهدافها، ويتم هذا القانون وفقا لاجراءات معينة كتسجيل المشروع، كالتقسيم الاداري(1)، حيث عادة ما يصدر هذا التقسيم الاداري في شكل قانون معتمد على الاحصائيات التي تقدمها التي يقدمها الجهاز المتخصص بذلك. وتوجد ايضا قوانين(2) اخرى تحكم عملية التخطيط الاداري كقوانين الملكية العامة والدساتير التي تحكم النظام السائد في المجتمع بالاضافة الى العقود التي تبرمها الادارة من اجل تحقيق اهداف الخطة الوطنية. وهي عادة ما يطلق عليها عقود تنفيذ الخطة، اوتنفيذ التخطيط بالاضافة الى تعليمات من مختلف السلطات المسؤولة على اختلاف تدرجها ومستوياتها، رئاسية، مركزية، لامركزية الى غير ذلك.

وزيادة على ذلك بعض المعلومات التي تسجل اثناءتنفيذ عملية التخطيط الاداري وخطط للتكوين والعمل، كلها تعتبر في الواقع مصادر رسمية لعملية التخطيط الاداري(3).

اما المصادر غير الرسمية كالتجارب العالمية في مجال الادارة وآراء الفقه بشكل اساسي وما يكشف عنه الواقع العملي من تعديلات وتغييرات، بالاضافة الى تلك المعلومات التي انتهت ولم تعد صالحة الا للاستناد والاستشارة والرجوع اليها لاخذ ما هو اصلح منها.

---

(1) انظر التقسيمات والتنظيمات الادارية في الجزائر خاصة 1974 - 1984 حيث هذين النصين يجسدان التنظيمات والتقسيمات الجديدة للادارة الجزائرية خاصة على مستوى الهيئات المحلية كالبلديات والولايات.

(2) انظر الدستور الجزائري لسنة 1976 ولا سيما المادة 14 وقانون الممتلكات للمجموعة الوطنية الصادر سنة 1974 بالاضافة الى القوانين المتعلقة بالصفقات العمومية سنة 1974 والتعديلات خاصة تلك التي صدرت سنة 1974.
اما عقود تنفيذ الخطة بالرغم من كونها مصادر اساسية لعملية التخطيط الاداري الا اننا لم نتمكن ولو الحصول على نموذج واحد، ومع هذا فاننا طبقنا القواعد العامة التي تحكم العقود الادارية اي الاعمال الادارية القانونية خاصة نظرية العقود الادارية للدكتور عوابدي عمار، تحت عنوان دروس في القانون الاداري. ملاحظة: كل المرافق العامة الادارية وما يصدر عنها من تصرفات قانونية يشكل الخطة .تشكل مصدر هام لعملية التخطيط الاداري.

(3) ان لهذه المصادر غير الرسمية مراجع فقهية، والتجارب العالمية كفرنسا بالنسبة للجزائر والاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة الامريكية، وعلى سبيل المثال نظام الادارة المفتوح، ونظام الادارة المغلق الى غير ذلك من المعلومات المتعلقة بتاريخ الادارة العامة في مجال التخطيط.

./.

ولمعرفة اهم مصادر عملية التخطيط الاداري في الجزائر لا بد من دراسة مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية التي واكبت عملية البناء الاداري والاقتصادي والاجتماعي في الجزائر على اختلاف مراحلها التاريخية .

وفي الواقع ان مصادر عملية التخطيط الاداري في الجزائر يصعب تحديدها تحديدا دقيقا حيث الخطة تتميز بالطابع الشمولي من جهة ولكون المراحل التاريخية التي مرت بها البلاد تختلف باختلاف المعطيات الادارية ، حيث تكاد تكون كل مرحلة تجربة خاصة مما يصعب تحديد مصادر عملية التخطيط الاداري في التجربة الجزائرية وعلى اية حال يمكن القول بأن المصادر الرئيسية لعملية التخطيط في التجربة الجزائرية هي بالاضافة الى مصادر القانون الاداري الجزائري والمتمثلة في دستور 1976، والميثاق الوطني في صيغته الاولى، وقانون الممتلكات للمجموعة الوطنية الصادرة في 1984 ومجموعة من القوانين المتعلقة بالتخطيط نفسه كالمخططين الثلاثيين سنة 1966 والمخططين الرباعيين والخماسيين بالاضافة الى التقسيمين الاداريين اللذين عرفتهما الجزائر سنة 74 و 1984، ومجموعة من النصوص التنظيمية التي واكبت التنظيمات الخاصة بالادارة الجزائرية ، خاصة بعد الغاء وزارة التخطيط التي هي اساس وجوهر عملية التخطيط الاداري في الجزائر واحلال محلها المجلس الوطني للتخطيط كما سيأتي تفصيلا في ملحق خاص بالاصلاحات الشاملة التي تعرفها البلاد، وعموما مصير النظام الاداري الجديد في الجزائر وفقا لمنهجية عملية التخطيط الاداري في الجزائر حيث لا يمكن الاستغناء عن الادارة مهما كانت التطورات والتغييرات التي تعرفها البلاد. كما توجد نصوص اخرى لها قيمتها في عملية التخطيط الاداري في الجزائر كالحسابات الختامية للمالية العامة (1).

وفي الواقع فان عملية التخطيط الاداري في الجزائر ترتكز على تلك الاجراءات العامة والمتمثلة في السياسة الادارية العامة، ومجموعة القواعد

---

(1) انظر القوانين الاساسية لمختلف ميزانيات الدولة الجزائرية على اختلاف مراحلها، والحسابات الختامية لتلك الميزانيات، بالاضافة الى قوانين البلديات والولايات.

./.

والضوابط الادارية بالاضافة الى مصادر عملية التخطيط الاداري كلها تشكل في النهاية النظام القانوني لعملية التخطيط الاداري بشكل عام في التجربة الجزائرية بشكل اساسي بغض النظر عن التأثيرات السياسية التي طبعت عملية التخطيط الاداري بحيث يصعب دراسة تحليل كل النصوص المتعلقة بعملية التخطيط الاداري.

***

الخـــاتمــــة

اذن اذا كــان لعمليــة التخطيــط الاداري فــي النظــام الراسمالــي قــد اعتمــدت نتيجــة لعوامــل كثيــرة نــذكــر منهــا الازمــات الاقتصاديــة والنتائج الــوخيمــة التـــي خلفتهــا الحــروب خاصــة بــعد الحــرب العــالميــة الثانيــة، ومما زاد فــي اهميــة التخطيــط الاداري، ظهــور النظــام الاشتراكــي حيث وسع مــن مفهــوم الــدولــة وتنــوعت المــرافــق العــامــة للــدولــة مما يتعذر التحكم فيهــا، وهــذا مــا ادى فــي النهــايــة الــى وجــود التخطيــط كطريقــة مثلــى لتــوجيــه المــرافــق العــامــة، ونشــاط الــدولــة بشكــل اســاســي. وظهــور الــدول الناميــة التــي تعانــي مــن ظــروف اقتصــاديــة صعبــة، وحتــى اجتمــاعيــة. ممــا زاد فــي اهميــة عمليــة التخطيــط الاداري ومكانتهــا فــي الجمــاعــات المختلفــة، وعــن طريقهــا اعيــد الاعتبــار لتلــك الــدول والنهــوض بهــا اداريــا بــالاضافــة الــى عموميــات الاشيــاء بالنسبــة للــدول الناميــة، فــان للجزائــر خصــوصيــاتهــا المتمثلــة فــي :

1 - الطــابــع الاستعمــاري الــذي طبــق سيــاســة الارض المحــروقــة، وقضى نهائيــا علــى مقــومــات الادارة الجــزائريــة وطبيعتهــا البشريــة، ومقوماتها الاجتماعية وموقعهــا الجغــرافـــي، وطريقتهــا الثــوريــة بوضــع نهــايــة لحياة كانــت الكلمــة فيهــا للمــواليــن للنظــام الاستعمــاري، وبنــاء ادارة جــزائريــة فــي اهــدافهــا واســاليبهــا وهويتهــا ولغتهــا وبــرامجهــا. ممــا ادى الــى تــطبيــق نظــام التخطيــط المسبــق، ونظــام التخطيط المسبــق الــذي تضطلــع بــه ادارة قــويــة وفــعالــة فــي اســاليبهــا ومنــاهجها وطرقهــا وفكــرهــا.

اذن فــان عمليــة التخطيــط الاداري فــي الجــزائــر بعــد هــذا التحليــل يمكـــن تعــريفهــا بــالشكــل التــالــي :

" هــي تلــك الامكــانيــات المــاديــة والبشريــة والفكريــة التــي تنظمهــا الــدولــة بغيــة تحقيــق هــدف او اهــداف معينــة ولفتــرة زمنيــة محــددة وفقــا لــلاجــراءات، بــوضــع قانونــي معيــن".

وان هــذا التعريــف صــالــح لكــل المفاهيــم الخــاصــة بــالتخطيــط مــن جهــة وتنــوع التخطيــط مــن جهة ثــانيــة، وفــي شتــى المجــالات والعلــوم الاداريــة من جهــة ثــالثــة، وعلــى اختــلاف مستويــات التنظيــم الاداري ســواء كــان فـــي الادارة

./.

المركزية او المحلية، ويمكن ايضا ان ينطبق على اية وزارة كانت، وعلى وجه الخصوص وزارة التعليم العالي والبحث العلمي التي تعتبر مرفقا حيويا لانه يقدم ارقى وافضل مستويات من الاطارات، كما ينطبق هذا المفهوم حتى على الموءسسة العمومية ومختلف وحداتها ، لان الامر هنا يعني العمومية والتجريد حيث بهذا التعريف يجعل تلك الامكانيات قد تكون مالية وموارد طبيعية وقدرات البلاد في استعمالاتها وطبيعة ميزانيتها الى غير ذلك. من الموءشرات الاقتصادية والاجتماعية التي في الواقع هي من مهمة الديوان الوطني للاحصاء، وهذا لتقدمها في شكل منشورات دورية ، وفي عنصرها البشري الذي هو في الواقع عنصر حيوي ويتميز بالطابع الديناميكي والفعال والشباب عنصر مفيد وخطير في آن واحد. خطوا اذا لم تحسن تكوينه وتوجيهه وتنظيمه ومفيدا عندما تقدم له كل الامكانيات المتاحة وهذا الاستغلاله في خدمة البلاد والوطن ونفسه في آن واحد.

وفي الواقع فان عملية التخطيط في الجزائر قد اعترضها العديد من العقبات، ونلخصها بايجاز فيما يلي :

1 - التناقض الصارخ بين الواقع العملي وماتنص عليه النصوص القانونية وماتقوله الخطابات السياسية.

2 - نقص الاطارات الكفأة في بداية عملية البناء الاداري واعطاء الفرص للذين كانوا يتربصون للدولة الجزائرية في الخارج وتسللهم داخل الادارة الجزائرية.

3 - الازدواجية في التكوين ووجود المكونين باللغة الاجنبية وتحويلها الى التكوين بالعربية ، هذا الامر لا يحقق النتائج المرجوة.

4 - سرعة التغير في القوانين والمراسيم التنظيمية للادارة الجزائرية حيث يتعذر الوقوف على هذه التجربة واعطائها الفرصة الكاملة لكي توءتي ثمار التجربة.

5 - عدم توفر القناعة العامة لدى المواطن الجزائري، وفتح المجال لبطاقة المعارف ونظام الرشوة والمحسوبية اي بعبارة اخرى التعفن الاداري الذي ورثناه عن الاستعمار الفرنسي.

./.

احتياجات الدولة ، واقترح بالنسبة للعلوم الاجتماعية بشكل خاص أن يتم التكوين في الخارج بعد التدرج الثاني وان تناقش رسائل التكوين في الجزائر، حيث تبقى للتكوين الا فترة قصيرة في الخارج لكي يأخذ ما يحتاجه نظريا ثم يعود الى الجزائر بكيفية تكييفا دقيقا حسب خبرته ، وفي نفس الوقت يعتبر هذا الاسلوب امثل للنقل والتحكم في التكنولوجيا . بالاضافة الى اعادة النظر في عقود تنفيذ الخطة ووضع نماذج اخرى تكون اكثر دقة ، وتكون هذه العقود لا تتم في الادارات فحسب بل تعرض على اصحاب العلم والمعرفة ، لمعرفة قيمتها واهميتها العلمية خاصة في وقتنا الحاضر، حيث نعيش الغزو الفكري والسموم الادارية الاتية من الدول الاخرى وعلى وجه الخصوص فرنسا .

اذن فان السرية التي تطبقها الادارة الجزائرية يجب تخطيها واحلال محلها نظم ادارية مرنة مفتوحة على المحيط، وتتعامل مع خاصة ، وان المؤسسات الجزائرية المتخصصة ترغب كثيرا في التعامل مع التقنوقراطيين، والدخول في الادارة لنقل دراستهم الى ما يجري في الواقع العملي وهو ايضا تطبيق اسلوب الديمقراطية الادارية ، حيث لا تقتصر على المجالس المنتخبة ، والتقنيات المختلفة ، بل يجب ان يتعدى هذا الاسلوب ليكون عاما وشاملا ومفتوحا ، على ذوي الاختصاص، وهذا يمكن ان يعيد الاعتبار الى الادارة نفسها والى الاسرة الجامعية من جهة اخرى، تلك هي اهم الاقتراحات في تقديري لهذا الموضوع.

وخلاصة القول : فان عملية التخطيط الاداري يجب ان تكون في شكل منهجي موضوعي مستجيبة لكل المعطيات العلمية والعملية لتجسد طموحات واهداف الدولة الجزائرية على اختلاف تنظيماتها الادارية ومستوعبة طموحات وآمال ورغبات الافراد الذين يعيشون في الجزائر، وفقا للمعيار الموضوعي حيث تكون الادارة ذات طابع ديناميكي وفعال وبهذا تكون الادارة الجزائرية قادرة على تحقيق الاهداف التي أنشئت من اجلها . وعملية التخطيط الاداري في الجزائر يجب ان تتصف بالعملية والواقعية وفقا للنظام الاداري الذي يستمد من اصالة ومقومات الشعب الجزائري مستوعبا مختلف التنظيمات الادارية للمؤسسات والمرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكون عملية التخطيط الاداري في الجزائر مبنية على مبادىء واسس النظام العام السائد في الجزائر وادخال الادارة الجزائرية في مجال تجارب النظم الادارية السائدة كالنظام الاداري المغلق والنظام الاداري المفتوح والقضاء على العراقيل الادارية التي ورثتها

./.

الجزائر عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي طبعها الاستعمار الفرنسي. وبهذا تكون الجزائر قد حققت الاستقلال الاداري الى جانب الاستقلال السياسي الذي تحقق في 5 جويلية سنة 1962. والاستقلال هنا المقصود به الغاء جميع التنظيمات والتشريعات المعمول بها حسب النمط الفرنسي السلبي، واذا كانت عملية التخطيط الاداري في الجزائر تتميز بالطابع المركزي وثنائية في تكوين الجهاز الاداري ومتعددة المستويات المحلية والمركزية وطبيعة القطاع والتنوع في الهيئات والهياكل والتضارب في النصوص التشريعية والتنظيمية والسياسية، فان عملية التخطيط الاداري في هذه المرحلة قد ركزت في مجال البناء دون الاخذ بعين الاعتبار المعيار النوعي الذي يخضع الى مبدأ التخصص الدقيق وتقسيم العمل، وعلى سبيل المثال فان المدير الاداري لا يعرف مستوى الدخول الى الادارة والاعتكاف على القراءات الكثيرة للاوراق الادارية والمبالغة في قضاء وقته حول اشياء ربما يكون من صلاحية الكاتبة، وهذا نتيجة عدم تطبيق معيار التخصص من الناحية الفنية. ومن خلال ما تقدم نستخلص النتائج التالية :

- البحث عن الاسلوب الافضل لتحقيق اهداف الادارة الجزائرية وفقا للتخطيط نابع من الواقع الاداري في الجزائر.
- ضبط نظام تكويني حسب الاحتياجات الاساسية للادارة الجزائرية.
- اعطاء اكبر صلاحيات للمسؤولين الاداريين المتخصصين في العلوم الادارية خاصة على مستوى اللامركزي المصلحي، واعني بذلك الولايات والبلديات بالاضافة الى اللامركزية الاقتصادية اي الشركات على مستوى الاقاليم التابعة للجمهورية الجزائرية.

اما الوضع السائد لعملية التخطيط الاداري وفقا للاصلاحات الجديدة التي عرفتها الجزائر وستعرفها مستقبلا سيتم توضيحه في ملحق خاص وهذا نظرا لكون البحث شرعت فيه وفقا للنظام الجاري به العمل قبل ظهور هذه الاصلاحات.

ملحق خاص بالبحث

يتعلق بالاصلاحات الجاري بها العمل حاليا في الجزائر

الادارة الجزائرية في ظل الحزب الواحد كانت تتميز بوحدة القيادة وتطبيق المسوءولية الجماعية والتنوع في الوظائف والمهام والتوسع في الانشطة الادارية والتعقيد في الاجراءات البيروقراطية بمفهومها السلبي والتعدد في الوظائف للدولة حسب دستور 1976.

هامش رقم 1

ان الدستور الصادر سنة 1976 يوءكد ما تم اقراره خاصة في الفصل المتعلق بوظائف الدولة اضف الى ذلك الميثاق الوطني الصادر سنة 1976 الذي يعتبر مراجع كل نص قانوني وبعض المراسيم التنظيمية الخاصة بتشكيل الحكومة على اختلاف مراحلها اي قبل احداث الوزارة الاولى .

العوامل التي بلورت الاصلاحات الجديدة :

حيث يمكن استخلاصها من الدستور المشار اليه اعلاه خاصة الجمع بين القيادة الادارية والسياسية والنمو المضطرد فيمجال التوظيف الاداري على حساب الانتاج اي العنصر المنتج ضعيف مقارنة بالعنصر الاداري ، (الموظفين الاداريين الذين لا علاقة لهم بالانتاج بل يشكلون عبئا ثقيلا على هذا الاخير) كل هذا مما ادى الى اثقال كاهل الموءسسات الاقتصادية الانتاجية والبحث عن موارد اخرى مادية لتسديد التكاليف الادارية على اختلاف اشكالها سواء في الاجور او رواتب الموظفين وتجهيزات المكاتب الى غير ذلك من النفقات الادارية الضخمة مما ادى الى احداث نظام البطالة المقنعة في الجزائر، واسراف المجهود الوطني في امور هامشية في بعض الحالات واحداث موظفين دون وظائف ومن هنا يمكن القول ان عملية التخطيط الاداري في الجزائر رغم مزاياها

./.

التي يصعب تحديدها الا انه لا بد من التفكير في وضع ادارة جزائرية منتجة وفعالة في حركيتها واهدافها عن طريق التخطيط بأسلوب جديد وهذا ما ركزت عليه الجزائر في العشرية الاخيرة حيث تم تأكيده في المؤتمر الرابع لحزب جبهة التحرير الوطني في تقرير الامين العام للحزب حيث كان لهذا التقرير تصور خاص للقضاء على مظاهر البيروقراطية السلبية واعادة الاعتبار للادارة الجزائرية وفق اسس علمية وواقعية وقانونية في شكل منظم ويبدو ان النظام المقترح وحسب الاصلاحات الجديدة هو نظام الوظيفة المفتوحة المطبق في النظام الراسمالي البحت اي في الولايات المتحدة الامريكية واعطاء لعملية التخطيط الاداري اللامركزي في اقصى حدود ممكنة وهذا ما كشف عنه الواقع العملي حيث تم الاصلاح الاقتصادي سنة 1988 واعطاء المؤسسات العمومية الاقتصادية المشاركة في عملية التخطيط بالاضافة الى الاصلاحات السياسية الجاري بها العمل التي تم تأكيدها في دستور فبراير 1989، وكذلك قانوني الولايات والبلديات كلها تؤكد على مصداقية الاصلاحات الشاملة والتوجه نحو الادارة المرنة في اساليبها والتغيير في اهدافها ووسائلها حيث تظهر المشاركة في عملية التخطيط سواء في الاعداد والتنفيذ والمتابعة وما يفهم بأن التخطيط في الجزائر يتجه نحو النظام الراسمالي اي تلك الصفات التي يتميز بها نظام التخطيط الراسمالي هي نفسها في الجزائر وهي اللامركزية .

هامش رقم 1.

قانون التخطيط الصادر في يناير سنة 1988 الخاص بالمؤسسات العمومية الاقتصادية ، قانوني الولايات والبلديات الصادرين في سنة 1990 تقرير الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني في المؤتمر الاستثنائي الرابع سنة 1979.

<u>التصورات المستقبلية وفقا للاصلاحات الجديدة :</u>

فاذا كان للتخطيط الراسمالي مميزات فان المرونة كما يتميز بكونه جزئي ومرحلي واستشاري اي افراغ الادارة من التخطيط حيث تصبح الادارة احدى الادوات الرئيسية لتنفيذ التخطيط والاعتماد على الخطط الجزئية ويبقى للدولة سلطة التوجيه والرقابة القانونية لعملية التخطيط كما وضح

./.

المشرع الجزائري قانون يطلق عليه قانون التخطيط للمؤسسات العمومية الاقتصادية حيث يستخلص منه ان دور المؤسسات العمومية الاقتصادية في مجال التخطيط دور فعال وهي تعتبر محور التنمية الشاملة بخلاف ما كان عليه في الماضي الذي كانت الدولة هي التي تقع على عاتقها احداث التنمية في البلاد وتصبح جميع المخططات الوطنية هي عبارة على مجموع خطط تقدمها المؤسسات العمومية الاقتصادية ويبقى للسلطة المركزية دور الرقابة والتأكد من [illegible] السياسة العامة للتنمية الشاملة .

حيث يعتبر هذا القانون المراجع لاي تخطيط كان في المجال الاقتصادي وقانون التخطيط الذي لا تسند اليه المؤسسات العمومية الاقتصادية القائم على تحسين الانتاج والتوسع في مجال المستثمرات اصبح يركز على معيار الربحية الراسمالية وفي نفس الوقت يتناقض مع اهداف العمال والطابع الاشتراكي.

هامش رقم 1.

الدليل الاقتصادي والاجتماعي الصادر سنة 1989 عن الشركة الوطنية للنشر والاشهار صفحة 800، المرسوم المتضمن تشكيل الحكومة سنة 1989، وبموجبه الغيت وزارة التخطيط واسندت الى الوزارة الاولى واحداث المجلس الوطني للتخطيط الذي تنحصر مهمته في التقديم استشارات فنية لا غير.

العقبات المتوقعة لعملية التخطيط وفق الاصلاحات الجديدة :

ومن خلال التجربة الجزائرية الفتية خاصة في مجال الاصلاحات التي تتميز بالشمولية ولم يتم بعد دراستها والكشف عن ايجابياتها وعلى الاقل الحكم عليها اولها يمكن تصور بعض العقبات وهذا مما يسبب العديد من العقبات في مجال التخطيط حيث توجد نصوص متناقضة من جهة والتقاليد الادارية التي عرفها المجتمع الجزائري خاصة وان الجزائر لم تصل بعد الى الاعتماد على النوعية التي تعمل على تحقيقها طبقا للاصلاحات الجاري بها العمل والاسلوب النوعي والفوري الذي تجري فيه الاصلاحات بوجه عام لا يحقق الاهداف المرجوة من الناحية العملية خاصة في المجال النوعي والوصول الى التخطيط النوعي يشترط شروط نذكر اهمها :

- الاطار النوعي.

./.

- عدم التضارب في النصوص على اختلاف انواعها والتي تشكل النظام الاداري والقانوني المطبق في البلاد.

- القدرة المادية والمالية اي الوضع الاقتصادي بشكل عام الى البلاد والى غير ذلك من الاعتبارات الاساسية كالقيادة الادارية والتعددية السياسية خاصة اذا ما علمنا بأن التجربة السياسية في الجزائر تعتبر غير مكملة لان الاحزاب او الجمعيات ذات الطابع السياسي لا تزال غير راقية حسب التجارب العالمية السياسية في مجال الديمقراطية لان الديمقراطية التي تطبق حاليا في الجزائر هي الديمقراطية الشكلية اي بعبارة اخرى هي التجربة الفرنسية سنة 1902 وعلى ضوء ما تقدم فان عملية التخطيط الاداري بمفهومها العلمي والعملي يجب ان تكون مستمرة مع أحداث تعديل في المرافق العامة والتقليدية منها وتركيزها في شكل نظام قطاعات وعلى سبيل المثال توجد ثلاث قطاعات رئيسية هي :

- القطاع الاقتصادي بمفهومه الشامل(الزراعي، الصناعي والتجاري).
- القطاع الاداري.
- القطاع الاجتماعي(ثقافة، تعليم، ذوي الحقوق على اختلاف اصنافهم وفئاتهم).

تلك هي اهم الارتكازات لعملية التخطيط الاداري في الجزائر حسب الاصلاحات الجديدة وهذا تطبيقا للاصلاحات الاخيرة التي اقرتها الحكومة الثانية والمتمثلة في تعديل الادارة المركزية والغاء بعض الوزارات وابقاء البعض في شكل وزارات مفوضة واسناد بعض الوزارات الاخرى لرئاسة الحكومة واحداث مجالس وطنية لبعض الوزارات التي تم الغاؤها وبيقى لهذا المجلس ادوار استشارية فنية تقنية لا غير. فان الحاق وزارة التخطيط برئاسة الحكومة من الناحية النظرية لها اهمية بالغة حيث تصبح رئاسة الحكومة وهي المخططة وتتبنى الاستشارات التي يقدمها لها الجهاز الاستشاري الا انه من الناحية العملية يصعب تحقيق هذا المطلب لان رئاسة الحكومة اضحت غارقة في الصلاحيات التي تفوق مهامها الاساسية بكثير حيث تشرف على التعليم العالي وعلى التخطيط وبقية الوزارات المنتدبة والاعباء المشتركة بالاضافة الى مهامها التقليدية كرئاسة مجلس الوزراء الى غير ذلك وهذا في مجتمع متخلف ويبدو من خلال هذا العرض

./.

ان المركزية قد تحولت من المركزية حسب طبيعة ونشاط المؤسسات الى المركزية حسب طبيعة القطاعات، وهذا يعني التخطيط عبارة على عملية تنسيقية في المجال المركزي، وبالمناسبة نقترح احداث مجلس ولائي للتخطيط وهذا للتكفل بالمخططات المحلية حتى تكون اللامركزية مجسدة في عملية التخطيط الاداري في الجزائر وتأكيد للديمقراطية الادارية بمفهومها الصحيح ويفهم من هذا التوجه ان الجزائر مقبلة على نظام اداري مفتوح يقوم على فلسفة ومبادئ المدرسة الانجلوسكسونية مما يتطلب مجموعة من الشروط التي تؤدي الى تطبيق هذا النظام ونوجزها فيما يلي :

- وجود العنصر البشري المكون حسب نمط وعقلية النظام لان النظام في حد ذاته وليد بيئة متميزة غريبة عن الجزائر.

- مضي مدة طويلة نسبيا لمعرفة نتائج التجربة وهذا يعني الفترة التي عاشتها الجزائر لا تزال فترة قصيرة حيث لا يجوز حاليا الحكم عليها او لها لان التجربة التي عاشها النظام الاداري الجزائري كانت المنطلق الاساسي لابراز اسس ومبادئ عملية وعلمية التخطيط الاداري.

- التكنولوجيا فاذا التجربة الانجلوسكسونية ناجحة في بلدانها ترجع اساسا الى الاستيعاب والتحكم في التكنولوجيا خاصة نظام الاعلام الالي بينما الجزائر لا تزال تعتمد في ادارتها سواء في مجال التسيير او التخطيط على انماط بسيطة تكاد تكون وليدة ظروف الدول المتقدمة في بدايتها وخاصة فرنسا لان الهياكل الادارية في الجزائر لا تزال ضعيفة في مردودها والاهداف المرجوة لم تتحقق لان التكوين في الجزائر لايخضع الى عدم وجود برنامج موحد وحسب الحاجات والاهداف التي ترغب فيها الجزائر.

اذا فان النظام الاداري المفتوح يصعب بل من المستحيل تعميمه وتطبيقه في ظل دولة متخلفة من جهة واشتراكية المنهج من جهة اخرى ونفتقر الى القدرات الفنية العالية كل هذا يدعو الى التفكير في كيفية بناء ادارة جزائرية نوعية حسب امكانياتها ومقوماتها الاساسية خاصة الثوابت منها (اللغة العربية) حتى نكون امام اصالة جزائرية في العلوم الادارية

./.

ومعاصرة يعني متفتحة على التجارب العالمية حيث تأخذ ما هو اصلح لها دون الانبهار وراء المثاليات والاهداف البعيدة المدى التي يصعب تحقيقها حتى في الدول صاحبة الفكر والتي لها تجارب في الميدان ولعله من المفيد جدا ان نسوق مثال على ما نقوله وهو ما قاله الصيني كونفيشيوص حيث قال :" ان اردت الزراعة فعليك ان تخطط لسنة وان اردت الصناعة فعليك بغرس الاشجار وان اردت الحضارة فعليك بتكوين الرجال" وهذه المقولة تناولتها بتصرف.

اذا فما هو مفهوم عملية التخطيط الاداري حسب الاصلاحات الجاري بها العمل ؟

فاذا كان للتخطيط اسئلة تطرح لماذا نخطط ؟ حيث نجيب بأننا نعتبر التخطيط كوسيلة لتحقيق التنمية الادارية اي نقل المجتمع الجزائري اداريا من مجتمع كمي الى مجتمع نوعي ومتى نخطط ؟

عندما تكون الظروف مناسبة واختيار العنصر الزمني وفقا الاستقرار السياسي وتوافر الشروط الموضوعية للمجتمع لان التجارب الاولى في مجال التخطيط كانت نتيجة الازمات الاجتماعية والحروب والازمات الاقتصادية ومواقف سياسية حيث الان الظروف التي يعيشها العالم الثالث والجزائر بشكل خاص تختلف تماما وبالتالي فان الاستغلال الامثل للامكانيات المتوفرة للبلاد هي التي تشكل المناخ الملائم لتكييف مخطط وطني حسب ما هو موجود سواء فيما يتعلق بالعنصر البشري او العنصر المادي والفكري بما فيه نظام التخطيط وكيف نخطط ؟

ان الشروط والطرق والمناهج والاساليب التي تحدد لنا كيف نخطط اي المستوى الاجتماعي هو الذي يتحكم في التخطيط عندما تتوفر القناعة العامة المخططين والمنفذين وحتى المستفيدين من عملية التخطيط الاداري سواء بطريقة مباشرة او غير مباشرة وهذا لنجاح اي خطة كانت ومن هنا نستطيع ان نقول بأن عملية التخطيط الاداري حسب المعطيات المتوفرة والبيانات الموجودة بأنها تلك الاجراءات التنظيمية لمجموعة من الاهداف التي تشكل النهاية الهدف الوطني للتخطيط سواء في موارده على اختلاف انواعها وفي عنصره الزمني الذي قد يكون في خمس سنوات

./.

اي حسب طبيعة النظام التخطيطي المعمول به وهذا المفهوم المجرد يطبق على مختلف المستويات وجميع التنظيمات الادارية السائدة دون تأثر بأي اتجاه سياسي ويتماشى مع ثوابت المجتمع الجزائري منسجما مع مقوماته الجوهرية مستجيبا للاصلاحات التي تعرفها البلاد شريطة ان يدعم المنجزات التي تحققت خاصة في التكوين.

هامش رقم 1.

ملتقى وطني تم تنظيمه من قبل معهد علم الاجتماع سنة 1988 تحت عنوان التخطيط الاجتماعي وهناك عدة مداخلات نذكر منها التخطيط الاداري، الدكتور عمار بوحوش، نظريات علم الادارة العامة بالاضافة الى بعض المعلومات الشفاهية التي قدمت لي من ولاية قالمة خاصة رئيس المجلس الشعبي الولائي وكذلك الاصلاحات الاخيرة التي مست ولايات الجمهورية حيث هناك قرار مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة التخطيط

الاقتراحات الضامنة لنجاح الاصلاحات الجديدة :

ان مفهوم عملية التخطيط الاداري اكثر ملائمة وواقعية دون الافراط في مجال التفكير المستورد ووضع اجراءات بسيطة وعلى هذا الاساس الابقاء على الزامية التخطيط في الجزائر دون الرجوع الى جميع الخصائص التي يتميز بها نظام التخطيط الاشتراكي من المركزية والتفصلية الى غير ذلك اي ان تكون المخططات في الجزائر اللامركزية والزامية ومرنة معتمدا في ذلك على القطاعات الثلاثة المشار اليها سابقا (اي الوزارة الاولى هي التي تحدد التوجيهات الرئيسية في مجال التخطيط تاركة لبقية المستويات الاخرى على اختلاف طبيعة انشطتها السلطة التقديرية في مجال عملية التخطيط الاداري بمفهومها الشامل مع التيقن بالاهداف الاساسية التي رسمتها الوزارة الاولى.

ملاحظات :

اولا - قلة الدراسات لهذا الموضوع نتيجة لحداثته .

ثانيا - في الواقع قد انهيت البحث وبما انني لم اناقشه مما تحتم علي الاشارة اليها ولو بايجاز مختصر واتمنى ان لا يكون مخلا.

ثالثا - الاصلاحات الجاري بها العمل في الواقع اصلاحات اقتصادية وسياسية دون وجود نص قانوني حول الاصلاحات الادارية .

./.

قائمة المراجع
التي تم استعمالها لاعداد البحث

اولا - باللغة العربية :

أ) الكتب العامة :

* الرقابة المصرفية - الدكتور عبد الكريم طيار - مطبوعة 1980.
* التاريخ العسكري والاداري الجزءالاول. - الامير عبد القادر الجزائري 1808 -1847.
* التاريخ العسكري والاداريالجزءالثاني - الامير عبد القادر الجزائري 1808 -1847.
* مباديء الاقتصاد السياسي. - الدكتور محمد دويدار، الشركة الوطنية للنشروالتوزيع الجزائر 1981.
* التخلف والتنمية . - الدكتور عمرو محي الدين، دار النهضة العربية 1975.
* في منهجية البحث العلمي. - حميدة عميراوي، نشر دار البعث 1985.
* عملية الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة فيالنظام الجزائري الجزء الاول 1982 - 1983 - الدكتور عمار عوابدي.
* الاساس القانوني لمسوءولية الادارة عن اعمال موظفيها . - الدكتور عمار عوابدي.
* اقتصاد الموءسسة . - الدكتور صمويل عبود ، 1982.
* الموءسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر. - الدكتور علي زغدود، طبع الموءسسة الجزائريةللطباعة يونيو 1982.
* دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية . - الدكتور عمار بوحوش، الموءسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1985.
* تاريخ الجزائر الثقافي. الجزء الاول. - الدكتور ابو القاسم سعد الله الجزائر1981.
* تاريخ الجزائر الثقافيالجزءالثاني. - الدكتور ابو القاسم سعد الله الجزائر1981.
* نصوص ووثائق في تاريخ الجزائر المعاصر 1830-1900. - الدكتور عبد الحميد زوز، الموءسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1984.
* المحاسبة الادارية . - الدكتور احمد نور، دار النهضة العربية بيروت 1984.
* الجزائر، الدليل الاقتصاديوالاجتماعي - الموءسسة الوطنية للنشر والاشهار طبعة 1989.
* مباديء الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، - الدكتور محمد انس قاسم جعفر(دمج)الجزائر 1984.

./.

* الوظيفة العامة. — لوران بلان، ترجمة انطوان عبده (مونا) 1973.
* الخدمة المدنية في العالم. — الدكتور حسن الحلبي، المكتبة الادارية (منشورات عويدات) بيروت - باريس 1981.
* اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية. — الدكتور كامل نور عبد الله.
* الادارة العامة وتنمية المجتمع. — الدكتور علي عبد العليم محجوب.
* الادارة اصول واسس علمية. — الدكتور سيد الهواري.
* الادارة العامة مدخل بيئي. — الدكتور احمد صقر عصر.
* موءسسات التنمية الادارية العربية اوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل — الدكتور حسن ابشر الطيب. منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية.
* مذكرات في الادارة العامة. — الدكتور عزة الايوبي.
* المفاهيم الاساسية في علم الادارة — ترجمة الدكتور ابراهيم عباس توة.
* تطور النظريات والانظمة السياسية — الدكتور عمار بوحوش.
* التنظيم الاداري للجماعات المحلية. — الدكتور عبيد لخضر.
* التنظيم الاداري (تنظيم الادارة المركزية والمحلية) — زهدي يكن.
* تحليل المدخلات - المخرجات. — الدكتور عصام عزيز شريف.
* تطور وظيفة الدولة الكتاب الاول نظرية المرافق العامة. — الدكتور حماد محمد شطا.
* العمال الجزائريون في فرنسا. — الدكتور عمار بوحوش.
* الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية. — الدكتور احمد ابو الضياف.
* التنظيم والادارة الحديثة (الاصول العلمية والعملية) — حمدي فوءاد علي.
* الاتجاهات الحديثة في علم الادارة — الدكتور عمار بوحوش.
* التفويض الاداري وتطبيقاته في الادارة المركزية الجزائرية — رسالة ماجيستير.
* القانون الاساسي لعمال المكتبات الجامعية الجزائرية — رسالة لنيل الديبلوم العالي للمكتبيين (يناير 1987).
* مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية — رسالة دكتوراه للدكتور عمار عوابدي، الموءسسة الوطنية للكتاب 1984.
* محاضرات تحت عنوان الدروس في القانون الاداري (السنة الثانية) — الدكتور عمار عوابدي.

./.

* محاضرات في اقتصاد المشروعات — للاستاذ عصمان 1979.
* محاضرات في نظرية الاموال العامة — للاستاذ محمد حمد شطا سنة 1982.
* محاضرات في التنظيم القضائي الجزائري — للاستاذ بلغوطي بن ملحه 1973.

ب) الكتب المتخصصة :

* دروس في التخطيط الاقتصادي والتنمية — المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل الجزائر 1983.
* اعداد الاطار العام للخطة — للدكتور محمد محمود الامام، معهد التخطيط القومي بالقاهرة 1982.
* التخطيط الاقتصادي — الدكتور عمرو محي الدين — دار النهضة العربية 1975.
* المتابعة وعلاقتها بتحسين التخطيط — الدكتور احمد المرشدي.
* المدخل الى التخطيط الاقليمي — الدكتورة عائدة بشارة.
* التخطيط والتنمية — شارل بيتلهام — الترجمة الدكتور اسماعيل صبري عبدالله.
* ملاحظات حول اشكالية التخطيط والتغير الاجتماعي في العالم الثالث — الدكتور زيد مصطفى.
* التخطيط الاداري — الدكتور احمد زرزومي، معهد علم الاجتماع جامعة قسنطينة.
* التخطيط الاقتصادي في فرنسا — الوكالة الجامعية الفرنسية — جان فورستيي.
* التخطيط الاجتماعي في المجتمع الاشتراكي — الدكتور احمد كمال احمد.
* التخطيط الاقتصادي وما المدى الذي تصل اليه الدولة في تدخلها في النواحي الحياة الاجتماعية المختلفة.
* التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط 1962-1980 — للدكتور عبد اللطيف آلتمبر.
* محاضرات في التخطيط — انيس انجق 1979.

../.

د) النصوص القانونية والسياسية :

1 - النصوص السياسية :

ميثاق الصومام سنة 1956 ، ميثاق الجزائر (طرابلس سنة 1962) الميثاق الوطني سنة 1976) (الميثاق الوطني في صيغته الثانية 1986، (ميثاق الثورة الزراعية 1971) ، (ميثاق التسيير الاشتراكي للموءسسات 1971)،(ميثاق البلديات 1967)، (ميثاق الولايات 1969)،(تقرير الامين العام لحزب جبهة التحرير الوطني في الموءتمر الاستثنائي الرابع 1979)، منشورات من مكتبة الحزب، كما توجد نصوص اخرى مستمدة من هذه النصوص.

2 - النصوص القانونية :

(الدستور الجزائري الصادر سنة 1963)، (الدستور الجزائري الصادر سنة 1976)، (الدستور الجزائري الجاري العمل به الصادر سنة 1989)،(الامر الصادر سنة 1966، والمتعلق بميزانية الدولة)،(الامر الصادر سنة 1967 والمتعلق بالمخطط الثلاثي (الامر الصادر سنة 1970 والمتضمن المخطط الرباعي الاول)،(الامر الصادر سنة 1975 والمتعلق بالمخطط الرباعي الثاني)،(القانون الصادر سنة 1980 والمتعلق بالمخطط الخماسي الاول)،(القانون الصادر سنة 1985 والمتضمن المخطط الخماسي الثاني)، (الامر الصادر سنة 1966 والمتعلق بالوظيفة العمومية)،(الامر الصادر سنة 1965 والمتعلق بالاجراءات المدنية ولا سيما المادة السادسة)،(الامر الصادر سنة 1974 والمتضمن التقسيم الاداري الجديد الوطني)،(القانون الصادر سنة 1984 والمتعلق بالتقسيم الاداري الثاني)، (الامر الصادر سنة 1967 الخاص بقانون البلديات)،(الامر الصادر سنة 1969 والمتضمن لقانون الولايات)،(الامر الصادر سنة 1971 الخاص بالتسيير الاشتراكي للموءسسات)، (الامر الصادر سنة 1971 والمتعلق بالثورة الزراعية)،(القانون الصادر سنة 1978 ، والمتعلق بالقانون الاساسي العام للعامل)،(الامر الصادر سنة 1965 المتعلق بتشكيل الحكومة)، بالاضافة الى مجموع المراسيم التنظيمية الخاصة بتشكيل الحكومة خاصة تلك الصادرة سنة 1989 والمتضمنة الغاء وزارة والتخطيط واحلال محلها المجلس الوطني للتخطيط، بالاضافة الى التعديل الذي طرا موءخرا على الحكومة الحالية كما توجد قرارات مشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة التخطيط والمتمثلة في احداث نيابة مديرية التخطيط على المستوى المحلي ومجموع مراسيم تعديل قانوني البلديات والولايات، واخيرا سنة 1990، تم الغاء القوانين المتعلقة بتنظيم الهيئات المحلية واستبدالت بقوانين

./.

جديدة خاصة بكل من البلديات والولايات بالاضافة الى الاصلاحات الاقتصادية الصادرة سنة 1988 في ستة قوانين وعلى وجه الخصوص قانون رقم 2 المتعلق بالتخطيط، اضف الى ذلك الاصلاحات السياسية التي تناولتها الصحف الوطنية ووسائل الاعلام بشكل عام كما توجد معلومات شفاهية افادتني بها كل من ولاية عنابة وقالمة من خلال اتصالي بالمسوءولين في هاتين الولايتين.

II - En langue Française :

1) Les Ouvrages générals :

- Croissance et développement - Abdelkader sidi Ahmed Tome II 1981.

- La participationsdes travailleurs à la gestion sicialiste des entreprises par - Mahfoud Ghezali;OPU 1981.

- Annuaire statistique de l'Algerie 1981.

- Dossiers documentations, janvier 1973. - Edités par le Ministère de l'information et de la culture

- Les statuts Gouvernementaux (Mawedi). - Traduits et Annotés par K.F OPU. 1984.

- Réflexions sur la constitution Algerienne. - Khalfa Mameri, E.N.A.L/OPU

- Le regime juridique des contrats du secteur public. - Mohamed Kobtan.OPU.1984.

- Les collectivités locales en Algerie (APW -APC). - Abid Lakhdar 2ème édition 1986. OPU. Alger.

- De la Décolonisation à la révolution culturelle. - Ahmed Taled Ibrahimi 1962-72 SNED . Alger 1981.

2) Les ouvrages spécifiques :

- La planification du développement - Michal P. Tobano; Traduit par M.E. Benissad. OPU. 1984.